

2020

KOSOVO: OPPORTUNITA' O RISCHIO PER L'UNIONE EUROPEA?

ANALISI DELLA SITUAZIONE POLITICO-
ISTITUZIONALE E VALUTAZIONE DI UNA
POSSIBILE ADESIONE DEL KOSOVO
ALL'UNIONE EUROPEA



Francesca Leso

24/11/2020



INDICE

1) Inquadramento storico

- a) La guerra del 1999
- b) Protettorato internazionale: missione UNMIK
- c) Elezioni governative 2007 – Governo Thaci
- d) Proclamazione d'indipendenza – Posizione della Corte internazionale di Giustizia
- e) Accordo aprile 2013 e accordo ASA 2016

2) Missioni internazionali con particolare riferimento a quella dell'Unione Europea

- a) Missione EULEX e sue modifiche
- b) Situazione attuale e funzionamento delle istituzioni
- c) Messa in stato d'accusa e arresto del Presidente Thaci

3) Procedimento di adesione all'Unione Europea

- a) Art 49 Trattato Unione Europea – Modalità di adesione
- b) Art 6 par. 1 Trattato Unione Europea – Principi di riferimento
- c) Criteri di Copenaghen
 - i) Criterio politico
 - ii) Criterio economico
 - iii) Criterio dell' "acquis"

4) Processo di adesione all'Unione Europea da parte del Kosovo – Stato di avanzamento delle trattative

5) Verifica della corrispondenza ai criteri di Copenaghen – Analisi dei singoli criteri rapportati allo situazione attuale in Kosovo, con particolare riferimento al primo criterio (criterio politico)

- a) Stabilità istituzionale
- b) Livelli di democrazia
- c) Stato di diritto
- d) Rispetto dei diritti umani
- e) Tutela delle minoranze

6) Opzioni e loro valutazioni sotto il profilo politico, economico e della sicurezza internazionale

7) Conclusioni

Note

Allegato A - Rapporto del Dipartimento di stato USA

Allegato B – Appunto relativo al funzionamento della polizia – fonte Arma dei Carabinieri

Abstract

Il documento si prefigge lo scopo di analizzare in breve la situazione politico istituzionale del Kosovo, offrendo un punto di vista squisitamente tecnico sulla base del quale, nelle opportune sedi si potrà procedere a valutare l'eventuale adesione del Kosovo all'Unione Europea.

La prima parte dell'elaborato è articolata in tre macroargomenti suddivisi in due diversi capitoli. In particolare, si vuole esaminare il contesto kosovaro nella sua evoluzione storico-istituzionale nei rapporti internazionali, con specifico riferimento agli effetti della missione EULEX, ed in relazione al concreto sviluppo delle strutture amministrative e politiche interne.

La seconda parte dello studio si concentra da un lato sull'approfondimento delle tematiche tecnico-giuridiche legate al procedimento di adesione all'Unione Europea, dall'altro agli aspetti più politico-relazionali che hanno caratterizzato la fase delle trattative intercorse tra i paesi dell'Unione ed il Kosovo.

Infine, la trattazione si conclude con la comparazione e la corrispondenza tra l'attuale sistema politico-istituzionale kosovaro e i cosiddetti criteri di Copenaghen, con particolare riferimento al criterio politico relativo alla stabilità istituzionale del Paese, ai livelli di democrazia, allo stato di diritto, al rispetto dei diritti umani e alla tutela delle minoranze.

La relazione in oggetto cercherà di fornire dati essenzialmente tecnici, provando a chiarire in dettaglio i contenuti inseriti. Tutto questo, al fine di presentare un'analisi il più neutrale e imparziale possibile della situazione politico-istituzionale passata ed attuale del Kosovo, e così fornire un più ampio spettro di elementi utili per poterne valutare in modo approfondito la richiesta "opzione di adesione" e quindi la sua ammissione all'Unione Europea.

1) Inquadramento storico

a) La guerra del 1999

La guerra del Kosovo si è svolta nel periodo che va dal febbraio del 1998 al giugno del 1999. Le motivazioni che hanno portato al conflitto in esame risalgono al 1989, anno in cui il neo eletto Presidente Slobodan Milosevic revocò l'autonomia della provincia kosovara, risalente alla costituzione della Repubblica jugoslava di Tito. Infatti, nel marzo del 1989, il governo serbo della Federazione jugoslava decise non solo di privare la provincia kosovara della propria autonomia dal punto di vista formale ma intervenne anche sul piano sostanziale, declassando la lingua albanese-kosovara a lingua non ufficiale, disponendo quindi la chiusura di tutte le scuole autonome kosovare e sostituendo tutto il personale docente, nonché i funzionari della pubblica amministrazione con persone di nazionalità serba vicine al governo.

Dal 1989 al 1995 la maggioranza della popolazione di etnia albanese del Kosovo si rese protagonista di varie forme di resistenza non violenta sotto la guida del partito del LDK e del suo leader Ibrahim Rugova e, contemporaneamente, creò uno "Stato ombra" grazie anche ai finanziamenti dei kosovari residenti all'estero.

Dopo la fine della guerra in Bosnia-Erzegovina e il fallimento degli accordi di Dayton del 1995 - che di fatto premiarono le fazioni responsabili del conflitto con la costituzione di uno Stato fondato e caratterizzato da marcate linee di divisione etnica - la politica dell'opposizione silenziosa sino ad allora seguita e promossa dal partito del LDK (Lega democratica del Kosovo) apparve totalmente superata dall'ondata di azioni violente e dalla volontà di autonomia albanese.

I separatisti albanesi dell'UCK (Ushtria Çlirimtare e Kosovës), finanziandosi anche con il traffico di essere umani, armi e stupefacenti, dal 1996 al 1999, sotto la guida di Hashim Thaci, diedero inizio ad una serie di attentati ed atti terroristici ai danni dell'establishment e della minoranza serba in Kosovo.

Azioni terroristiche contro le quali Belgrado non esitò a rispondere con rappresaglie su larga scala contro l'intera popolazione albanese del Kosovo.

Dal febbraio del 1998, gli scontri tra la milizia irregolare albanese e le forze di polizia serbe crebbero a dismisura e tuttavia la questione rimase, almeno in un primo momento, una questione interna di *domestic jurisdiction*.

Soltanto a partire dal 31 marzo del 1998, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU decise di intervenire¹ a seguito della risoluzione n.1199 del 23 settembre 1998 che disponeva il dispiegamento di osservatori dell'OSCE e la sorveglianza dell'area da parte delle forze della NATO.

Le missioni non riuscirono comunque ad arginare l'escalation delle ostilità fra le parti. Le forze regolari di etnia serba, inviate da Belgrado, furono impegnate in una campagna di pulizia etnica che durò dall'autunno del 1998 all'inverno del 1999. Vi fu, inoltre, il tentativo di conciliazione attraverso l'avvio dei negoziati di Rambouillet, svoltisi a Parigi nel marzo del 1999.

I negoziati tra i contendenti in un primo momento si conclusero positivamente, nonostante la resistenza dei rappresentanti dell'UCK e terminarono con la firma di un documento con il quale veniva formalmente garantita l'autonomia del Kosovo, ma non la sua piena indipendenza.

Tuttavia alla ripresa dei colloqui di Rambouillet², di lì a pochi giorni dalla loro conclusione, in una sessione politica che avrebbe dovuto occuparsi degli aspetti attuativi ed organizzativi dell'accordo, la delegazione serba abbandonò³ sin dall'inizio la seduta, rimettendo in discussione gli esiti politici di tutta la trattativa.

Il meccanismo di difesa dell'Alleanza Atlantica, considerando la situazione conflittuale dei Balcani un grave pericolo per tutti gli Stati membri, si mise in moto su loro concorde parere e decise un pesante intervento militare.

Infatti sull'eco di sanguinose repressioni e di scontri armati in tutta l'area della regione kosovara, il 24 marzo del 1999, la NATO scatenò, per la prima volta nella sua storia, un'azione militare offensiva contro uno Stato sovrano, senza una specifica autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ONU e quindi in violazione della carta delle Nazioni Unite.

La campagna di bombardamenti⁴ aerei della NATO, nota come operazione Allied-Force, durò 78 giorni e colpì obiettivi militari e civili in Kosovo e in Serbia, precipitando l'intera regione balcanica nel caos per via dell'inarrestabile flusso di profughi albanesi verso i confinanti Stati di Albania, Macedonia e Montenegro. Anche in considerazione del fatto

¹ « *This process has two very separate phases, both of them critical. The first involves stabilising the country, offering humanitarian assistance and disaster relief, rebuilding the infrastructure and jump-starting the economy. The second phase begins after stability has been achieved, and consists of creating self-sustaining political and economic institutions that will ultimately permit competent democratic governance and economic growth* ». FUKUYAMA F., Nation-Building 101, State of the Union, *The Atlantic Monthly*, January/February 2004.

² CANESTRINI K., Sintesi e commento del testo di Rambouillet, 21 settembre 1999, in <http://www.studiperlapace.it/documentazione/rambsintesi.html>

³ WELLER M., *The Rambouillet Conference on Kosovo*, in *International Affairs*, April 1999, p. 251

⁴ GLENNON MICHAEL F., *The new interventionism*, in *Foreign Affairs*, May/June 1999, p. 2

che, oltre ai bombardamenti in atto, sul fronte interno non vi era più alcuna stabilità istituzionale e politica, gli scontri sul territorio kosovaro tra milizia regolare serba e i militanti dell'UCK continuarono. Le ostilità terminarono con gli accordi di Kumanovo⁵ che Belgrado accettò ponendo fine alle ostilità, ritirando le proprie forze militari e di polizia dalla provincia e consentendo il dispiegamento di truppe NATO.

b) Protettorato internazionale: missione UNMIK

Con la risoluzione n.1244 del 10 giugno del 1999⁶, il Consiglio di Sicurezza riportò nell'alveo della legalità internazionale l'intervento militare della NATO e diede disposizioni per l'assetto post- bellico del Kosovo. La risoluzione stabiliva ed autorizzava l'istituzione di due componenti internazionali, una civile e l'altra di sicurezza. Alla missione ONU in Kosovo chiamata UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) era stato assegnato il compito di portare aiuto umanitario, ma anche di creare un'amministrazione *ad interim* che si occupasse di gestire la provincia kosovara; mentre la Forza NATO-KFOR (Kosovo Force) veniva incaricata di garantire il mantenimento della pace e delle condizioni di sicurezza.

La NATO-KFOR⁷ costituiva quindi una forza internazionale con compiti di sicurezza guidata da un'organizzazione regionale, appunto la NATO, mentre la missione UNMIK era una missione civile creata dalle Nazioni Unite che riprendeva uno schema già sperimentato. Le due componenti facevano capo al Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'ONU che ricopriva un ruolo preminente, in quanto coordinatore assoluto e responsabile dell'intera missione.

La missione UNMIK è stata quindi gestita secondo una strutturazione determinata e progettata dal Dipartimento delle Operazioni di peace-keeping dell'ONU. La struttura iniziale della missione si basava su quattro "pilastri", facenti capo alla responsabilità di diverse organizzazioni internazionali, ad ognuna delle quali era stato assegnato un settore specifico. Tuttavia è da notare che nel corso degli anni la struttura della missione ha subito molti cambiamenti nella sua configurazione.

Questo è avvenuto perché vi è stato un graduale e progressivo trasferimento di poteri da UNMIK alle istituzioni locali provvisorie di auto-governo. In ogni caso, nella sua progettazione originaria UNMIK prevedeva che la struttura fosse così organizzata: la

⁵ ROMANO SERGIO, *Il cinquantenario della NATO e la guerra del Kosovo*, in *Affari esteri*, 1999, p. 519

⁶ *La risoluzione dell'ONU per la pace*, 11 giugno 1999, in <http://www.quipo.it/novecento/risolonu.html>

⁷ Cfr. MARINA CATENA, *La Missione ONU in Kosovo: mantenere o fare la pace?*, in *La Comunità Internazionale*, Vol. LVI, No. 4, 2001, pag. 592

gestione del I^o pilastro era stata assegnata all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite che si occupava del settore dell'assistenza umanitaria; il II^o pilastro attribuito alla competenza di UNMIK riguardava l'amministrazione civile in senso stretto; all'OSCE era stato affidato il controllo del III^o pilastro relativo alla democratizzazione e costituzione delle istituzioni; infine il IV^o pilastro era stato attribuito alla competenza della UE che seguiva e controllava la ricostruzione e lo sviluppo economico della Provincia.

Il coordinamento e la guida delle quattro componenti spettava al Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'ONU⁸ che, come "*head of UNMIK*", esercitava i massimi poteri esecutivi previsti dalla risoluzione 1244.

Esistevano poi quattro vice-rappresentanti per ogni componente di UNMIK che, assieme al Rappresentante Speciale, facevano parte di un Comitato Esecutivo che si occupava dell'implementazione degli obiettivi di UNMIK.

Il primo pilastro attribuito alla competenza dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, si è quindi occupato dell'assistenza umanitaria. La problematica più grave che le Nazioni Unite si sono trovate a fronteggiare è stato l'enorme flusso di rifugiati, provocato dalla reazione serba all'attacco aereo condotto dalla NATO.

Infatti, il flusso migratorio verso gli Stati più vicini ha determinato il nascere di una emergenza umanitaria a sé stante, che è stata affrontata in particolare da parte di diverse agenzie delle Nazioni Unite, e che ha visto anche la partecipazione di altre organizzazioni facenti capo a singoli Stati e di organizzazioni di soccorso non governative.

Per quanto riguarda il secondo pilastro, relativo all'amministrazione civile del Kosovo, le Nazioni Unite⁹ hanno deciso di creare un organo *ad hoc*, appositamente strutturato per l'emergenza kosovara. In questo senso sono stati istituiti tre dipartimenti separati per l'amministrazione pubblica, di polizia e quello per gli affari giudiziari.

Il dipartimento per l'amministrazione pubblica era composto da personale locale e funzionari internazionali, il cui ruolo era destinato a decrescere proporzionalmente alla formazione delle istituzioni locali di autogoverno previste nel mandato della missione.

Il dipartimento di polizia era stato posto sotto il comando di un Rappresentante incaricato per le attività di polizia che si occupava essenzialmente di due aspetti fondamentali: la fornitura di servizi di "*law enforcement*" e lo sviluppo di un servizio di polizia del Kosovo.

⁸ Figura espressamente prevista al par. 10 della risoluzione n.1244.

⁹ C. BUCCIATI, *Le Nazioni Unite viste da vicino*, Padova, 2006, pp. 103-127

Infine, il dipartimento per gli affari giudiziari aveva tre obiettivi principali: lo sviluppo delle politiche giudiziarie, la revisione e l'elaborazione della legislazione, la valutazione della qualità del sistema giudiziario.

Per quanto attiene alla gestione del terzo pilastro, il Consiglio Permanente dell'OSCE, con la decisione n.305 del luglio 1999, aveva stabilito l'istituzione di una missione dell'OSCE in Kosovo che si occupava prevalentemente di sviluppare tutte le tematiche relative alla democratizzazione ed *institution building*, nonché quelle nell'ambito delle elezioni e di tutela dei diritti umani. Infine, all'Unione Europea era stata attribuita la competenza del quarto pilastro relativo alla ricostruzione delle infrastrutture e in generale al sistema economico-finanziario del Kosovo.

Le principali funzioni di questa componente hanno focalizzato il loro operato nella pianificazione e nel monitoraggio della ricostruzione, nella preparazione e nella valutazione delle politiche economiche, nonché nel coordinamento tra i diversi donatori e le istituzioni finanziarie internazionali.

c) Elezioni governative 2007 – Governo Thaci

A seguito dell'insediamento del protettorato ONU/UNMIK, la situazione politico-istituzionale del Kosovo si è gradualmente e in qualche modo normalizzata. Tuttavia è opportuno sottolineare come si siano comunque registrati, anche se in maniera molto più sporadica, episodi di violenza e di conflitto.

Un caso, per esempio, è stato quello dei disordini del marzo 2004 in cui diversi gruppi, costituiti principalmente da kosovari di origine albanese, hanno distrutto trenta tra chiese e monasteri cristiano-ortodossi, hanno incendiato decine di abitazioni di proprietà di cittadini serbi ed hanno ucciso almeno venti civili. Tuttavia la costante presenza delle forze internazionali ed europee nel territorio kosovaro ha permesso il regolare svolgimento delle funzioni istituzionali ed amministrative di base, ed ha consentito un "graduale passaggio di consegne" alle autorità di governo locali.¹⁰

A seguito della morte del presidente Ibrahim Rugova (primo presidente della Repubblica Albanese del Kosovo), sotto l'egida delle Nazioni Unite nella persona del mediatore ONU Martti Ahtisaari, sono stati avviati i negoziati per la definizione della posizione e dello status del territorio kosovaro.

¹⁰ "Chronology for Kosovo Albanians in Serbia" Archiviato il 30 luglio 2012 in Internet Archive.. University of Mariland. Retrieved 21 January 2013

I negoziati hanno visto la partecipazione dei due fronti opposti rappresentati dalla delegazione kosovara serba e dalla delegazione kosovara albanese, al fine di trasformare la provincia serba in una *“realtà multi-etnica, democratica e rispettosa dello stato di diritto.”*¹¹

Il piano Ahtisaari prevedeva che il Kosovo si potesse dotare di una sua bandiera, un suo inno e di due lingue ufficiali, il serbo e l'albanese. Inoltre, si prevedeva la creazione di un dipartimento per la sicurezza, di un piccolo esercito, di una polizia unificata, di un sistema di protezione delle minoranze non albanesi e di un piano di rientro per i profughi, tra cui vi erano almeno 100.000 serbi, oltre a sistemi di tutela e sviluppo del patrimonio religioso e culturale ortodosso e cristiano. Tuttavia il piano Ahtisaari non faceva riferimento in alcuna delle sue parti a concetti quali “indipendenza” o “sovranità”, pur mantenendo in capo al Kosovo il potere di firmare accordi internazionali, di entrare a far parte dell'ONU, del Fondo monetario e della Banca Mondiale.¹²

Purtroppo, il piano Ahtisaari non trovò mai un'effettiva attuazione, in quanto le parti in causa non modificarono mai le proprie reciproche opposte posizioni. Infatti, da una parte i Serbi non volevano perdere il controllo del territorio kosovaro, dall'altra i Kosovari non volevano rinunciare ad ottenere la piena indipendenza dei loro territori.

In questo contesto politico-istituzionale si svolsero le elezioni del 17 novembre 2007, inizialmente previste per il 2006, nella speranza di riuscire ad arrivare ad un accordo tra le parti in merito alla definizione dello status kosovaro.

La mancata approvazione del piano Ahtisaari aveva infatti determinato lo slittamento delle operazioni elettorali all'anno successivo, che comunque avvennero in un clima di forte tensione sociale, sfociato in un sostanziale boicottaggio elettorale da parte dei serbi-kosovari e in una bassa affluenza alle urne degli albanesi-kosovari.

Lo scrutinio elettorale determinò la vittoria di Hashim Thaci, ex capo guerrigliero dell'UCK, candidatosi con il Partito Democratico: partito che per la prima volta era riuscito a superare la Lega Democratica del presidente Rugova.

Dal momento della sua elezione, il presidente Thaci ha quindi condotto una politica improntata sulla prevalenza della popolazione di etnia albanese, posizionando suoi elementi nelle cariche istituzionali più importanti e, contemporaneamente, ha improntato la propria strategia generale all'ottenimento della piena indipendenza del Kosovo.

¹¹ <https://it.euronews.com/2007/02/21/il-piano-ahtisaari-cosa-prevede>

¹² <https://it.euronews.com/2007/02/21/il-piano-ahtisaari-cosa-prevede>

E' da notare, infine, che le elezioni kosovare sono state caratterizzate da tre fattori circostanziali: le elezioni parlamentari in Russia, la firma dell'accordo di Stabilizzazione e Associazione tra Bosnia Erzegovina e Unione Europea e la chiusura dei lavori della Troika negoziale del 10 dicembre.

d) Proclamazione d'indipendenza – Posizione della Corte internazionale di Giustizia

La dichiarazione d'indipendenza del Kosovo avvenne in data 17 febbraio 2008, a seguito di una seduta straordinaria del Parlamento di Pristina, alla quale parteciparono 109 membri sul totale di 120. L'assemblea parlamentare dichiarò l'indipendenza del Kosovo dalla Serbia unilateralmente, con il voto unanime dei presenti e l'astensione, con contestuale abbandono dell'aula, dei restanti 11 membri rappresentanti delle minoranze serbe.

Nel corso della seduta straordinaria, il premier Hashim Thaci pronunciò un discorso in cui affermava la volontà di creare una Repubblica basata su principi di democrazia, libertà, uguaglianza, legalità, non discriminazione, e quindi sulla volontà di fondare la stessa su una base multietnica giuridicamente riconosciuta e tutelata.¹³¹⁴

Immediatamente dopo l'avvenuta proclamazione, il governo serbo dichiarò pubblicamente l'illegittimità dell'indipendenza del Kosovo.

Nei giorni successivi alla dichiarazione, molti paesi della comunità internazionale presero posizioni diverse sul riconoscimento d'indipendenza del Kosovo. Tra coloro che la sostennero ricordiamo a titolo esemplificativo gli Stati Uniti, l'Albania, molti Stati del Centro America, tra cui il Costa Rica. Viceversa, pareri contrari vennero espressi dalla Russia, dalla Cina e da molti paesi europei. La stessa Unione Europea, infatti, non prese una posizione comune, ma vi fu una netta divisione tra paesi favorevoli tra cui la Francia, la Gran Bretagna, la Germania e l'Italia, e paesi contrari quali la Spagna, la Grecia, la Slovacchia, Cipro e la Romania.

E' da notare che attualmente gli Stati che riconoscono l'indipendenza del Kosovo sono 100 sui 193 membri delle Nazioni Unite, questo perché a partire dal 2017, 15 stati hanno revocato il riconoscimento concesso in precedenza.

In merito alla valenza giuridico - internazionale della dichiarazione di indipendenza del Kosovo, si è espressa la Corte internazionale di Giustizia con un parere consultivo

¹³ *Il Kosovo proclama l'indipendenza*, su corriere.it. URL

¹⁴ *Testo della dichiarazione in inglese*, su news.bbc.co.uk. URL

richiesto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (attraverso la risoluzione 63/3), sotto l'incessante pressione del governo serbo. Infatti, in data 22 luglio 2010, la CIG si è pronunciata sostenendo che la dichiarazione d'indipendenza del Kosovo non viola il diritto internazionale e non viola la risoluzione 1244, dato che quest'ultima si limitava a stabilire un regime di amministrazione solo temporanea, senza delegare al Consiglio di Sicurezza la competenza di definire lo status politico – istituzionale del Kosovo. Tuttavia, nel parere in esame la CIG non ha mai espressamente attribuito al Kosovo il potere di dichiarare la propria indipendenza, ma ha proceduto solo ad un'analisi dal punto di vista formale, stabilendo esclusivamente la conformità della dichiarazione al diritto internazionale.¹⁵

Inoltre, bisogna sottolineare che a livello tecnico – giuridico i pareri consultivi della Corte internazionale di Giustizia non hanno valore vincolante per gli Stati, quindi le posizioni “formali” decise dalla corte possono solo influenzare le scelte politiche dei singoli governi sovrani, ma non imporle. Infatti, ai sensi dell'articolo 96 della Carta dell'ONU e dell'articolo 65 dello Statuto della Corte, l'organo giudiziario delle Nazioni Unite formula pareri su questioni di diritto internazionale, sulla base di una richiesta dell'Assemblea Generale, del Consiglio di Sicurezza e di altri organi delle Nazioni Unite, previa autorizzazione dell'Assemblea. Tuttavia, tali pareri non sono vincolanti, ma hanno solo un carattere di “particolare autorevolezza”, in quanto emanati dal “principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite”, secondo quanto previsto dall'articolo 92 della Carta delle Nazioni Unite.

Inoltre, dal punto di vista della dottrina di diritto internazionale prevalente, la dichiarazione d'indipendenza del Kosovo avrebbe natura “dichiarativa” e non “costitutiva” della soggettività internazionale, anche se la storia più recente ci insegna che il riconoscimento o meno dell'indipendenza di uno Stato da parte della comunità internazionale incide sulla capacità e sull'effettività di governo dello stesso, soprattutto in relazione alle posizioni assunte dai paesi più potenti. Il caso del Kosovo, infatti, rappresenta forse l'esempio più eclatante di “state building internazionale”, consistente nel fatto che il riconoscimento della statualità del paese è stato determinato dalle influenze e dalle pressioni delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, attraverso un processo di accreditamento prettamente politico.¹⁶

Per concludere, dal punto di vista tecnico – giuridico del diritto internazionale, è ancora in vigore la risoluzione n.1244, secondo la quale il Kosovo dipende ancora dalla Serbia,

¹⁵ www.dirittointernazionaleincivica.wordpress.com/2017/06/19/la-dichiarazione-di-indipendenza-del-kosovo-e-conforme-al-diritto-internazionale/

¹⁶ www.federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 19 febbraio 2020, ISSN 1826-3534

come provincia autonoma appartenente alla ex Repubblica Federale Jugoslava. Tuttavia, è altresì vero che sulla base del diritto internazionale comunemente riconosciuto gli elementi costitutivi di uno Stato sono il territorio, il popolo e la sovranità, quindi si può affermare che già esista uno Stato autonomo del Kosovo.

e) Accordo aprile 2013 e accordo ASA 2016

A seguito della presa di posizione della Corte internazionale di Giustizia, le Nazioni Unite hanno cercato di “ricucire” il rapporto tra il governo serbo ed il governo kosovaro, ormai lacerato da tempo.

In quest’ottica, in data 9 settembre 2010, è stata approvata una risoluzione ONU, il cui scopo era favorire una collaborazione tra la Serbia e l’Unione Europea. Questa risoluzione ha così dato un nuovo impulso ai negoziati tra Belgrado e Pristina.

A seguito di faticose trattative, il 19 aprile 2013 a Bruxelles, è stato quindi firmato un accordo tra la Serbia ed il Kosovo, sotto l’egida dell’Unione Europea e dell’Alto Rappresentante per gli affari esteri dell’Unione Europea, Catherine Ashton, inteso a “promuovere la cooperazione, realizzare progressi nel cammino verso l’Unione europea e migliorare la vita dei cittadini”.

L’accordo stabiliva i principi per disciplinare la normalizzazione delle relazioni tra la Repubblica di Serbia e la Repubblica del Kosovo, sulla base di alcuni elementi fondamentali. Preliminarmente bisogna notare che nell’accordo non veniva riconosciuta l’indipendenza del Kosovo dalla Serbia, ma quest’ultima concedeva autonomia alla provincia, legittimando in qualche modo l’autorità governativa locale in Kosovo.

Inoltre, i punti focali dei negoziati riguardavano soprattutto la situazione dei serbi del Kosovo del nord ed il riconoscimento di una certa autonomia, nonché lo smantellamento di tutte le istituzioni “parallele” serbe, ancora presenti sul territorio nel nord del Kosovo.

In particolare, il documento veniva suddiviso in 15 obiettivi, tra cui:

- creazione di un’associazione/comunità a livello municipale a maggioranza serba;
- istituzione di tale associazione/comunità prevista per legge;
- attribuzione alle associazioni/comunità degli stessi diritti, previsti dallo statuto vigente per le associazioni dei Comuni del Kosovo;
- attribuzione ai Comuni del diritto di cooperare, nell’esercizio delle loro competenze, attraverso le associazioni/comunità che potranno quindi supervisionare tutte le attività legate allo sviluppo economico, all’istruzione, alla sanità, alla pianificazione

- urbana e rurale, in conformità alle competenze stabilite dalla Carta europea dell'autonomia locale e dal diritto del Kosovo;
- le associazioni/comunità potranno esercitare ulteriori funzioni delegate dalle autorità centrali;
 - le associazioni/comunità avranno un potere di rappresentanza presso le autorità centrali;
 - istituzione di una forza di polizia unica in Kosovo, che comprenderà anche le polizie presenti nel nord del Kosovo, che verranno integrate e remunerate in maniera uniforme alle altre;
 - ai membri di altre strutture di sicurezza serbe sarà offerto un posto in strutture equivalenti del Kosovo;
 - nomina un comandante di polizia regionale per le quattro municipalità settentrionali a maggioranza serba (nord di Mitrovica, Zvecan, Zubin Potok e Leposavici).
 - le autorità giudiziarie saranno integrate e opereranno all'interno del quadro giuridico nazionale del Kosovo;
 - le elezioni comunali saranno organizzate nei comuni del nord nel corso del 2013, con la supervisione dell'OSCE in conformità alla legge del Kosovo e agli standard internazionali;
 - il programma di attuazione dovrà essere presentato entro il 26 aprile 2013 sulla base del principio di trasparenza dei trasferimenti;
 - i negoziati in materia di energia e telecomunicazioni saranno completati entro il 16 giugno 2013;
 - Serbia e Kosovo garantiscono reciprocamente che non ostacoleranno i rispettivi processi di negoziazione con l'Unione Europea finalizzati all'adesione alla stessa;
 - costituzione di un comitato di attuazione, formato da rappresentanti di entrambi i governi, per l'effettiva realizzazione dell'accordo in oggetto, facilitato e coordinato dall'Unione Europea.¹⁷

L'accordo siglato segnò quindi un momento importante per tutte le forze in campo.

La Serbia fu così in grado di rimuovere il principale ostacolo al processo di integrazione ed ammissione europea. La stabilizzazione dei rapporti con il governo kosovaro era ritenuta infatti preconditione necessaria per l'avvio dei negoziati di adesione. Il Kosovo ottenne un primo riconoscimento di autonomia da parte del governo serbo ed un incentivo a promuovere uno sviluppo concreto ed effettivo delle sue strutture istituzionali.

¹⁷ <https://www.balcanicaucaso.org/Dossier/L-accordo-tra-Serbia-e-Kosovo>

L'Unione Europea segnò un'ulteriore importante traguardo nella stabilizzazione dei rapporti con il Kosovo, attraverso l'Accordo di Stabilizzazione e di Associazione (ASA), firmato dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini, e l'allora primo ministro kosovaro Isa Mustafà. L'accordo entrò in vigore a partire dall'aprile del 2016.

L'ASA nasceva da un lungo processo di negoziati, portato avanti a partire dall'ottobre 2013 e conclusosi nel 2016¹⁸, basato sulla firma dell'accordo di Bruxelles dell'aprile del 2013 (di cui si è parlato nelle pagine precedenti) "ritenuto condizione necessaria al cammino europeo per entrambe le parti".¹⁹ Infatti, in conseguenza della ratifica dell'accordo del 2013 era stato stabilito da una parte che il Kosovo avrebbe ottenuto la firma dell'ASA, dall'altra che alla Serbia sarebbe stato garantito l'inizio delle attività di negoziazione per l'adesione all'Unione Europea.

L'ASA prevedeva la creazione di una base comune di valori condivisi, incentrati sul riconoscimento del principio democratico e dei principi che regolano il sistema del Mercato Unico europeo, attraverso l'applicazione di istituti quali la libera concorrenza, la proprietà intellettuale, gli aiuti di Stato, il libero scambio, etc. Inoltre, promuoveva l'interazione tra il Kosovo e l'Unione Europea in diversi settori, tra cui l'ambiente, la giustizia, l'occupazione, l'inclusione, l'energia e l'istruzione.

L'Accordo era stato disciplinato sulla base delle decisioni UE 2016/342 e 2015/1988, e prevedeva dieci obiettivi principali:

- principi generali, tra cui il rispetto dei principi di democrazia, dei diritti umani, del diritto internazionale, dello stato di diritto, nonché la garanzia di mantenimento di relazioni stabili e cooperative con la Serbia;
- dialogo politico con l'Unione Europea e la comunità internazionale, finalizzato ad una progressiva armonizzazione;
- cooperazione regionale;
- libera circolazione delle merci, attraverso l'impegno della creazione di una "zona di libero scambio bilaterale", nonché attraverso una modifica della normativa kosovara in tema di dazi di importazione ed esportazione;
- libera circolazione dei lavoratori, delle società e dei capitali;
- progressivo recepimento dell'"acquis" europeo in tema di libertà, sicurezza, giustizia e concorrenza;

¹⁸ https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1184_it.htm

¹⁹ <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-firmato-l-Accordo-di-Stabilizzazione-e-Associazione-con-l-UE>

- implementazione delle strutture amministrative del Kosovo, soprattutto in relazione al funzionamento del sistema giudiziario, all'adeguamento in materia civile, penale e commerciale, nonché ai sistemi di prevenzione e lotta contro la criminalità organizzata, la corruzione e il terrorismo;
- potenziamento delle politiche di cooperazione tra Unione Europea e Kosovo;
- potenziamento della cooperazione finanziaria tra Unione Europea e Kosovo;
- creazione di un consiglio di stabilizzazione e di associazione, con funzioni di controllo rispetto alla regolare attuazione dell'ASA.

E' importante sottolineare che tale accordo, pur stabilendo un sorta di rapporto contrattuale costituito da diritti e da obblighi, ha avuto in realtà una valenza essenzialmente politica e non ha determinato evidenti risvolti di carattere economico – istituzionale nella gestione delle relazioni tra il Kosovo e l'Unione Europea.

2) Missioni internazionali con particolare riferimento a quella dell'Unione Europea

a) Missione EULEX e sue modifiche

In data 16 febbraio 2008, in concomitanza con l'autodichiarazione d'indipendenza del governo kosovaro, l'Unione Europea stabilì l'invio di una missione civile internazionale in Kosovo, chiamata EULEX (European Union Rule of Law Mission in Kosovo) in sostituzione della missione UNMIK, al fine di transitare il paese verso una fase di maggiore stabilità politica ed istituzionale.

Nello stesso periodo, il 9 aprile 2008 veniva altresì votata all'unanimità la nuova Costituzione del Kosovo, con la quale veniva sancito il principio di laicità dello Stato, venivano garantite adeguate tutele a tutte le diverse componenti etnico – religiose del paese e veniva stabilita la libertà di culto. Inoltre, la nuova Carta costituzionale stabiliva il passaggio di tutta una serie di funzioni, precedentemente di competenza della missione UNMIK, al governo kosovaro. La Costituzione, in linea con i principi dell'Unione Europea, fu poi ratificata e convalidata dal neo istituito capo della missione EULEX.

La missione EULEX era il frutto di una lunga fase di progettazione e pianificazione operata dall'Unione Europea, finalizzata a supportare le autorità kosovare, in particolare in ambito sicurezza, giustizia e ordine pubblico. L'azione della missione si focalizzava essenzialmente su due diverse macroaree, da una parte l'inclusione e l'integrazione delle diverse etnie presenti sul territorio, tra cui serbi, albanesi, turchi, bosniaci, greci e rom, dall'altra il contrasto alla corruzione, alla tratta di persone, al traffico di droga e di armi.

In quest'ottica, gli obiettivi operativi della missione erano essenzialmente due:

- monitorare ed offrire consulenza e tutoraggio alle istituzioni governative, anche in un'ottica di dialogo e confronto con il governo serbo;
- supportare le strutture giudiziarie anche con la diretta responsabilità dell'azione giudiziaria in relazione a determinate tematiche.

Inizialmente, il termine finale della missione era stato fissato per il 2012, tuttavia, in fasi successive, l'azione di EULEX è stata prorogata, in quanto si è ritenuto che il Kosovo non fosse ancora in grado di svolgere tutte le funzioni istituzionali senza un supporto esterno.

Infatti, l'8 giugno del 2018, il Consiglio Europeo ne ha prorogato il mandato fino al 14 giugno 2020, in ottemperanza della decisione PESC 2018/856.

In quest'ultima fase inoltre, i termini del mandato operativo sono stati notevolmente modificati. Si è deciso infatti di porre fine alla "parte giudiziaria esecutiva del mandato della missione".²⁰

In quest'ottica è stata pattuita una diminuzione dei poteri di EULEX, con simultaneo passaggio degli stessi alle autorità locali, soprattutto per quanto riguarda la gestione dei processi penali, ad eccezione di casi molto particolari e circoscritti di competenza del Consiglio Giudiziario kosovaro. Viceversa, EULEX ha continuato ad esercitare una funzione attiva nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione, oltre che sul fronte delle negoziazioni di stabilizzazione con il governo serbo.

Dal 14 giugno la missione si è concentrata sui seguenti obiettivi specifici:

- gestione diretta del contenzioso penale e civile, solo in relazione a particolari tematiche;
- monitoraggio e consulenza per il servizio penitenziario del Kosovo;
- implementazione ed intermediazione nelle attività di dialogo con il governo serbo;
- sistema di protezione dei testimoni;
- supporto delle sezioni giudiziarie specializzate e della procura specializzata.²¹

Le risorse stanziare per lo svolgimento e per l'esecuzione degli scopi assegnati con il rinnovo del mandato, erano pari a 169,8 milioni di euro, per il periodo dal 15 giugno 2018 al 14 giugno 2020; di cui 83,6 milioni di euro quali stanziamenti per la missione EULEX e 86,2 milioni di euro per le sezioni specializzate e la procura specializzata.

²⁰ <https://mondointernazionale.com/eulex-kosovo>

²¹ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/06/08/eulex-kosovo-new-role-for-the-eu-rule-of-law-mission/>

Allo stato attuale, EULEX è la più grande missione dell'Unione Europea, al di fuori dei suoi confini e impegna 1.600 persone con un costo di 110 milioni l'anno. Conta centinaia di funzionari e agenti di polizia, e circa 45 giudici e 25 procuratori.

(Attraverso la decisione del Consiglio PESC 2020/792 del 11 giugno 2020, il mandato della missione EULEX è stato prorogato fino al 14 giugno 2021.) RIPETIZIONE

b) Situazione attuale e funzionamento delle istituzioni

Il Kosovo ha un territorio che si sviluppa su un'area complessiva di 10.887 kmq. ed è suddiviso in 30 municipalità. Confina con la Serbia a nord e a est, con il Montenegro a ovest, l'Albania e la Macedonia a sud. La sua capitale è Pristina. Non ha sbocchi sul Mare Adriatico.

Con la dichiarazione d'indipendenza dalla Serbia del 17 febbraio 2008, ha scelto una forma di governo di Repubblica parlamentare. Il suo Parlamento è unicamerale ed è composto da 120 deputati eletti a suffragio universale.

Il sistema giuridico è di "civil law". Il potere giurisdizionale viene esercitato attraverso una Corte Suprema, costituita dal Presidente della Corte e da 18 giudici, organizzati attraverso Corti di appello dell'agenzia relativa ai diritti di proprietà e camere speciali, e una Corte Costituzionale composta da un presidente, un vicepresidente e sette giudici relatori.

La popolazione kosovara conta circa due milioni di abitanti (più esattamente 1.809.729 secondo l'ultima stima del 2019), di cui il 92,9% di origine albanese, 1,6% di origine bosniaca, 1,5% di origine serba, 1,1% turca, 0,9% ashkali, 0,7% egiziana, 0,6% gorani e 0,5% rumeni. Le lingue ufficiali sono l'albanese e il serbo, tuttavia vi sono molte altre lingue parlate dalle minoranze, come il turco, il bosniaco e il rumeno.

Per quanto attiene alle confessioni religiose, il 95,6% della popolazione è di confessione musulmana, il 2,2% cattolica e l' 1,5% ortodossa.

Il prodotto interno lordo annuo è di circa 20 miliardi di dollari, e le attività di importazione ed esportazione vengono svolte principalmente con Albania, India, Macedonia, Germania, Serbia, Turchia, Cina, Svizzera e Grecia.

La situazione generale del paese è da considerarsi comunque precaria sotto il profilo sociale ed economico. La sua sopravvivenza sinora si è basata soprattutto sugli aiuti economici e finanziari provenienti dall'estero e sulla presenza sul suo territorio delle organizzazioni internazionali, impegnate nel lungo e difficile processo di stabilizzazione.

Tutti gli sforzi politici ed economici della comunità internazionale sono stati diretti a rafforzare il processo di pacificazione e quindi a prevenire il risorgere di antiche e recenti sanguinose conflittualità etniche.

La rete viaria kosovara è tuttora in fase di sviluppo, ma ancora non risulta sufficiente a sostenere le crescenti esigenze di mobilità del paese, in particolare nei periodi invernali e in situazioni meteorologiche avverse. Si registra come un dato positivo la recente inaugurazione di una moderna autostrada che collega Pristina a Skopje.

La situazione generale dell'ordine e della sicurezza pubblica evidenzia ancora gravi lacune e criticità. I livelli di criminalità, riferiti al contesto ambientale - che presenta ampie zone rurali e una relativa scarsa densità demografica - possono comunque essere considerati elevati e tuttora preoccupanti. Emergono poi le mai sopite rivalità etniche, in particolare tra la maggioranza kosovara-albanese di fede islamica e la minoranza kosovara-serba di fede ortodossa, che vede la presenza attiva di estremisti di entrambe le parti.

Si registra ancora qualche attività e azione isolata di gruppi terroristici che non si può escludere tentino di sfruttare il territorio kosovaro anche come base di partenza per operazioni in altri paesi europei.

La diffusa corruzione, dovuta anche alla fragilità e alla minore esperienza amministrativa delle neo istituzioni kosovare, era e resta un grosso problema.

In un lasso di tempo relativamente breve, i kosovari, pur con tutto l'aiuto della comunità internazionale, hanno dovuto sostituire il personale che gestiva il precedente apparato amministrativo, di governo e di polizia che, prima della guerra, era per lo più gestito da personale di etnia serba.

Pertanto le istituzioni non pare siano ancora in grado di esprimere una sufficiente efficacia ed incisività, tali da renderle compatibili con quelle europee.

A questo proposito per ulteriori notizie di dettaglio si rimanda ai seguenti allegati :

- rapporto del Dipartimento di stato USA (allegato A);
- appunto relativo al funzionamento della polizia - fonte Arma dei Carabinieri(allegato B).

Si tratta di documenti recenti e dettagliati che possono dare un'idea più precisa sull'attuale situazione in Kosovo e, in particolare, di come gli Stati Uniti valutino l'attualità kosovara.

c) Messa in stato d'accusa e arresto del Presidente Thaci

In data 24 giugno 2020, l'ufficio del procuratore speciale del Kosovo Special Chambers (KSC) ha messo in stato di accusa il presidente Hashim Thaci e l'ex presidente Kadri Veseli, per crimini di guerra e contro l'umanità. Le KSC, costituite da quattro Camere specialistiche e da un ufficio dei procuratori specializzati, rappresentano un tribunale con sede all'Aja competente a giudicare i crimini commessi da membri dell'Esercito di liberazione del Kosovo (KLA). La Corte è stata creata nel 2016 con fondi europei, e ha giurisdizione sui crimini commessi nel periodo dal 1998 al 2000 contro le "minoranze etniche e gli oppositori politici".²²

La messa in stato di accusa di Thaci e Vucic, ha determinato un'ulteriore brusca battuta di arresto dei negoziati tra governo serbo e governo kosovaro. Infatti, era previsto un incontro tra i presidenti della Serbia e del Kosovo per il 27 giugno 2020 (solo 3 giorni dopo il rinvio a giudizio stabilito dalle KSC). Incontro che si sarebbe tenuto presso la Casa Bianca, al fine di promuovere una ripartenza della trattativa sotto l'egida degli Stati Uniti, anche in considerazione degli scarsi risultati raggiunti dall'attività di intermediazione svolta dall'Unione Europea a partire dal 2013 e dall'interruzione delle trattative del 2018.

Infatti, nel novembre del 2018, a seguito di una mozione di contestazione portata avanti dalle autorità serbe in merito al riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo e della conseguente revoca da parte di alcuni paesi della comunità internazionale del riconoscimento precedentemente concesso, il Kosovo stabilì dei dazi doganali d'importazione del 10 % su tutte le merci serbe e bosniache, successivamente portati sino al 100%. Da qui, era scaturita una crisi con l'Unione Europea - che già prima non aveva concesso al Kosovo l'adesione ad INTERPOL - e la conseguente reazione della responsabile della politica estera dell'Unione Europea, Federica Mogherini, la quale era intervenuta duramente chiedendo al Kosovo la revoca dei dazi.

E' evidente che la contrapposizione tra Serbia e Kosovo non è determinata unicamente da fenomeni interni ai due territori, ma condizionata anche dalle forti pressioni sul piano internazionale nella logica di una competizione tra Unione Europea e Stati Uniti.

Infatti, anche solo considerando la storia più recente, i rapporti tra il governo serbo e quello kosovaro sono sempre stati caratterizzati da forti tensioni, anche interne.

Si pensi infatti ai contrasti tra il presidente Thaci e il presidente Kurti (rimasto in carica solo per pochi mesi e sostituito dal presidente Hoti) rispetto alla gestione della più recente emergenza sanitaria, all'opposta posizione in merito ai dazi al 100% o alle misure di "reciprocità" proposte da Kurti, prima che il suo governo venisse sfiduciato.

²² Tribunale del Kosovo da istituire all'Aia". *Governo dei Paesi Bassi*. 15 gennaio 2016. Estratto 16 gennaio il 2016

Mentre sul piano internazionale, lo scontro tra Serbia e Kosovo si è manifestato da una parte attraverso la nomina di Richard Grenell, come inviato statunitense per le trattative tra le parti, e dall'altra con la nomina europea dell'omologo Miroslav Lajcakdi (ex ministro degli Esteri della Slovacchia, paese contrario alla legittimazione del Kosovo quale Stato indipendente), rafforzata dalla presenza dell'Alto Rappresentante Josep Borrell proveniente dalla Spagna, altro Stato membro che non riconosce l'indipendenza kosovara. Infine, è da notare che nel caso in cui il giudice preliminare del KSC dovesse confermare il rinvio a giudizio di Thaci, quest'ultimo verrebbe accusato e sottoposto a giudizio per la commissione di almeno 100 omicidi.

Infatti, Thaci, ai tempi della guerra e nella veste di comandante dell'UCK, si è reso responsabile di crimini di guerra e contro l'umanità nei confronti di serbi, albanesi kosovari e rom. I capi di accusa sono dieci e, tra questi, vi sono reati quali l'omicidio, la tortura, le sparizioni forzate, il traffico di essere umani. In realtà, già nel 2010 l'ex procuratore Dick Marty aveva presentato un dossier al Consiglio d'Europa in relazione al ruolo svolto dai leader kosovari nel traffico di organi durante la guerra, facendo riferimento in alcuni passaggi anche al coinvolgimento stesso Thaci.

Già nel 2000 comunque il nome di Thaci era emerso da informazioni raccolte dai Carabinieri italiani nel corso della missione NATO-KFOR come di un personaggio sospetto complice di attività di gruppi criminali che, a suo tempo, avevano finanziato anche il terrorismo antiserbo.

Il 5 novembre scorso, il presidente Thaci si è dimesso, subito dopo aver ricevuto la conferma delle accuse promosse dalle Kosovo Special Chambers. E' stato quindi "arrestato e trasferito nel centro di detenzione del Tribunale dell'Aia".²³

3) Procedimento di adesione all'Unione Europea

a) Art 49 Trattato Unione Europea – Modalità di adesione

L'articolo 49 del Titolo VI relativo alle disposizioni finali del Trattato sull'Unione Europea recita: "Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a

²³ <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/11/06/kosovo-ex-presidente-thaci-arrestato-trasferito-allaia/>

maggioranza dei membri che lo compongono. Per l'approvazione si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo. Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati, su cui è fondata l'Unione da essa stabiliti, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali".²⁴

Il procedimento di adesione previsto dall'articolo 49 fa riferimento all'articolo 2 del medesimo trattato che stabilisce: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini."²⁵

L'allargamento dell'Unione Europea è il meccanismo attraverso il quale nuovi Stati potenzialmente candidati richiedono di poter entrare a far parte dell'Unione, attraverso un processo di adeguamento istituzionale, legislativo ed economico. Tale meccanismo è reso possibile dal fatto che i trattati costitutivi dell'Unione Europea sono trattati cosiddetti "aperti"; di conseguenza possono essere modificati ed adeguati anche in relazione all'ammissione di nuovi membri.

Gli attuali Stati membri sono 27, inoltre ci sono 5 paesi candidati Albania, Repubblica di Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Turchia e 2 paesi candidati potenziali, Bosnia-Herzegovina e Kosovo.

La procedura di ammissione è costituita da diversi passaggi che si dividono in due momenti, una fase a livello europeo, caratterizzata da un'attività ispettiva e decisionale delle istituzioni europee, e una fase a livello intergovernativo, dove entrano in campo le negoziazioni tra gli Stati membri e il candidato.

Presupposto necessario affinché uno Stato possa "candidarsi" all'ammissione, è il possesso di tutta una serie di requisiti, quali:

- avere la connotazione di Stato europeo. Si fa notare che la qualifica di "europeo" va interpretata estensivamente, non riferendosi infatti solo ad una collocazione geografica, ma anche a connotazioni di tipo culturale e storico che devono contribuire formare il concetto di identità europea;

²⁴ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

²⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

- attenersi ai contenuti dell'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea, con particolare riferimento al rispetto “della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e lo Stato di diritto; il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze; il rispetto per una società caratterizzata dal pluralismo e dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”;²⁶
- soddisfare i criteri di ammissibilità dell'Unione Europea, noti come criteri di Copenaghen, di cui si tratterà nei paragrafi successivi;
- essere in grado di dare concreta applicazione al diritto comunitario, sia nella fase ascendente che discendente, attraverso una strutturazione adeguata delle funzioni amministrative e giudiziarie interne. Tale ulteriore parametro è stato inserito nel dicembre del 1995 dal Consiglio europeo.

La decisione sull'ammissibilità e la compatibilità dei requisiti del paese candidato è riservata all'esclusiva valutazione delle istituzioni dell'Unione Europea, che si possono riservare di interrompere le negoziazioni in qualsiasi momento.

Laddove il paese richiedente soddisfi i criteri richiesti, deve presentare una formale domanda al Consiglio dell'Unione Europea, che provvede a trasmetterla immediatamente al Parlamento europeo, alla Commissione e a tutti gli Stati membri. La Commissione, consulta preliminarmente il Consiglio dell'Unione Europea e, successivamente, emette un parere in merito alla richiesta di adesione. Sulla base del parere della Commissione e della conferma del Consiglio europeo, il paese richiedente assume lo status di candidato membro.

Sulla base dell'approvazione unanime del Consiglio dell'Unione Europea, ha quindi inizio la fase dei negoziati intergovernativi tra il candidato e gli Stati membri che, attraverso un'attività di costante interazione, monitorano il rispetto del cosiddetto *acquis*, cioè il corpus normativo dell'Unione Europea, costituito da 35 settori politici che stabiliscono la base giuridica per lo svolgimento dell'attività negoziale.²⁷

Per un'applicazione concreta ed efficace della procedura di adesione, la Commissione europea prevede la possibilità di erogare dei finanziamenti di preadesione a favore degli Stati candidati. Inoltre, nella fase finale dei negoziati, le parti possono prevedere l'inserimento di disposizioni transitorie che verranno applicate dal nuovo Stato membro attraverso un processo graduale di adeguamento.

²⁶ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/>

²⁷ http://publications.europa.eu/resource/cellar/0ae670d2-1ece-4994-b1e3-adda39e1c6de.0013.03/DOC_1

La procedura si conclude con la chiusura di tutti i settori/capitoli politici e con la stesura di un trattato di adesione. Dopo l'approvazione del Consiglio dell'Unione europea e del Parlamento europeo, il trattato di adesione deve essere firmato da tutti gli Stati membri dell'Unione Europea e dal nuovo paese aderente. Da ultimo, è da sottolineare che tutto il processo di adesione viene costantemente supervisionato e monitorato dalla Commissione europea che, attraverso dei documenti annuali sull'andamento dell'allargamento europeo, relaziona al Consiglio dell'Unione europea e al Parlamento europeo. Lo stesso Parlamento quindi in sede plenaria espone le sue eventuali osservazioni. Inoltre, ai fini di un'efficace interazione tra le istituzioni europee e gli Stati candidati, in capo a questi ultimi sussiste un obbligo di programmazione annuale, finalizzata al controllo dei livelli di realizzazione dei capitoli dell'acquis.

b) Art 6 par. 1 Trattato Unione Europea – Principi di riferimento

Di seguito verrà effettuata una breve digressione sull'articolo 6 paragrafo 1 del Trattato dell'Unione Europea, in considerazione del fatto che, con questo passaggio normativo, l'Unione Europea si è formalmente vincolata al rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Di conseguenza, nel procedimento di ammissione all'Unione Europea previsto dall'articolo 49 del Trattato, gli Stati candidati sono tenuti al rispetto dei principi contenuti nella suddetta Convenzione, dimostrando in tal modo la compatibilità al sistema europeo della propria candidatura.

L'articolo 6 del Trattato dell'Unione Europea stabilisce che: "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità alle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione. Vanno altresì tenute in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la

salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”.

In riferimento al paragrafo 2 del suddetto articolo, si evince che l'Unione Europea riconosce la validità della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Si tratta di una novità assoluta, introdotta attraverso la ratifica del Trattato di Lisbona nel 2009, che ha riconosciuto alla Carta “lo stesso valore giuridico dei trattati”²⁸, attribuendogli un valore vincolante, sia nei confronti delle istituzioni europee che degli Stati membri.

Da ciò ne discende che l'eventuale violazione dei diritti fondamentali individuati nella Carta, comporta una responsabilità giuridica che può essere sottoposta a valutazione da parte della Corte di Giustizia. La Carta è composta da 54 articoli che enunciano i diritti fondamentali dell'Unione Europea: dignità, libertà, uguaglianza, cittadinanza e giustizia, secondo uno schema diverso da quello classico basato sulla divisione dei diritti politici, civili, sociali ed economici. Infatti, la Carta comprende tre grandi aree tematiche, le libertà fondamentali, i diritti dei cittadini europei e i diritti economici e sociali:

La stessa Carta riconosce quindi tutta una serie di “diritti nuovi”, non affrontati dalla giurisprudenza europea, quali i diritti legati allo sviluppo tecnologico, come quelli della tutela dei dati personali, il divieto di eugenetica, la tutela dalla discriminazione sessuale, la tutela degli anziani, dei minori, dell'ambiente, il diritto ad una buona amministrazione, ed anche tutti i diritti legati al tema della ricerca medica e biologica. Al fine di garantire la reale attuazione dei principi della Carta, la Commissione europea ha adottato la comunicazione del 19 ottobre 2010, COM(2010) 573 def., che prevede una complessa strategia di controllo.²⁹

Tale strategia si sviluppa in tre ambiti fondamentali. In primis, una funzione di monitoraggio sull'attività legislativa dell'Unione, attraverso la creazione di una lista di controlli per valutare eventuali violazioni della Carta e una funzione di consulenza/cooperazione nei confronti degli Stati membri per garantire un effettivo adeguamento.

²⁸ Quaderni di Politica Internazionale 11, IL TRATTATO DI LISBONA E LE NUOVE DINAMICHE DELL'UNIONE A SEGUITO DELLA CRISI ECONOMICA, Amb. Rocco Cangelosi (La Sapienza 11 settembre 2014)

²⁹ <http://www.sudineuropa.net/la-strategia-europea-per-l-attuazione-della-carta-dei-diritti-fondamentali.html>

Secondariamente, l'implementazione dell'attività di informazione dei cittadini, attraverso l'utilizzo del portale "e-justice", che consente l'accesso a tutte le specifiche modalità di ricorso esistenti in tutti gli Stati membri.

Infine, l'obbligo di pubblicazione da parte della Commissione europea di una relazione annuale dei progressi compiuti rispetto all'attuazione della Carta.

c) Criteri di Copenaghen

I criteri di Copenaghen sono i parametri sulla base dei quali le istituzioni europee valutano l'ammissione degli Stati che richiedono di aderire all'Unione Europea. Tali criteri vengono così chiamati, perché sono stati enucleati nel corso del Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 (poi modificati dal Consiglio europeo di Madrid nel 1995), al fine di regolamentare l'ingresso dei paesi appartenenti all'ex blocco sovietico.

Il soddisfacimento di tali criteri è condizione necessaria per l'avvio del percorso di ammissione dei Paesi candidati o potenzialmente candidati, in quanto stabiliscono le condizioni politiche, democratiche ed economiche che devono essere soddisfatte.

In particolare i criteri prevedono:

- "la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela";
- "l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione";
- "l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e, segnatamente, la capacità di attuare efficacemente le norme, le regole e le politiche che formano il corpo della legislazione dell'UE (l'«*acquis*»), nonché l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria".

Come analizzato nei paragrafi precedenti, il processo di allargamento/adesione si divide in tre fasi principali, costituite dalla candidatura, dall'apertura dei negoziati e dalla "membership". Tutte le fasi vengono supervisionate dalla Commissione europea ed approvate da tutti i paesi membri dell'Unione.³⁰

Per quanto attiene all'applicazione dei criteri di Copenaghen, è opportuno sottolineare che per avviare i negoziati, gli Stati richiedenti ammissione devono soddisfare almeno il primo parametro, mentre gli altri parametri possono essere raggiunti nel corso delle trattative successive. La Commissione europea si occupa di controllare gli sviluppi e la conformità

³⁰ <https://www.eurobull.it/dai-criteri-di-copenaghen-alla-nuova-metodologia-tutto-quello-che-c-e-dalang=fr>

dei negoziati ai criteri suddetti, anche attraverso la redazione di un documento annuale in cui viene analizzato lo stato di avanzamento del processo di allargamento.

I criteri di Copenaghen rappresentano il fulcro della procedura di allargamento, e si sono sviluppati grazie all'attività legislativa dell'Unione, ma anche grazie agli interventi del Consiglio d'Europa e della Commissione europea.

Infatti, mentre l'articolo 49 del Trattato dell'Unione Europea disciplina solo gli aspetti principali della stessa, i criteri sono la base delle agende politiche degli Stati richiedenti ammissione.

Per concludere, riguardo al processo di allargamento dei Balcani occidentali, la Commissione europea ha deciso nel febbraio 2020 di modificare la metodologia applicata, al fine di renderla più performante e più rispondente alle necessità e alle richieste europee. La nuova metodologia riguarderà soltanto i candidati potenziali (tra cui il Kosovo) e non gli Stati che già attualmente hanno ottenuto lo status di candidato effettivo, e si baserà su alcune regole principali:

- incontri periodici tra Unione Europea e paesi balcanici;
- divisione degli argomenti negoziali in sei diversi gruppi tematici: “questioni fondamentali; mercato interno; competitività e crescita inclusiva; agenda verde e connettività sostenibile; risorse, agricoltura e coesione; relazioni esterne”;
- i negoziati relativi alle “questioni fondamentali” dovranno rappresentare l'inizio e la conclusione di tutte le attività negoziali.

i) Criterio politico

Il criterio politico condiziona l'ammissione dello Stato richiedente al soddisfacimento di parametri legati alla stabilità istituzionale, quali la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze.³¹

Questo criterio è molto generico nei suoi contenuti, tuttavia racchiude tutte le caratteristiche necessarie per attivare le procedure di negoziazione e per garantire un contesto di stabilità istituzionale di base, indispensabile alla procedura di adesione.

Il criterio politico si lega strettamente ai principi previsti dal paragrafo 1 dell'articolo 6 del Trattato dell'Unione Europea, e cioè i principi di libertà, democrazia, rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali, oltre al principio di legalità. Si può quindi affermare che l'articolo 49 del Trattato dell'Unione Europea ha istituzionalizzato i principi politici di

³¹ <https://www.dea.univr.it/documenti/OccorrenzaIns/matdid/matdid806115.pdf>

Copenaghen, anche sulla base del fatto che “il principio di “condizionalità” politica è presente nell’ordine giuridico europeo sin dalla sua nascita.”³²

Il criterio politico è servito soprattutto nel processo di adesione di alcuni paesi dell’Europa baltica e centro orientale quali Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria nel 2004, Bulgaria e Romania nel 2007. Si evidenzia infatti come l’inclusione del rispetto e della protezione delle minoranze sia una prescrizione del criterio politico che è stata aggiunta successivamente attraverso l’Agenda 2000, proprio in previsione dell’allargamento verso i paesi dell’ex blocco sovietico, caratterizzati dalla presenza di molte minoranze etniche che, se non espressamente tutelate, avrebbero potuto creare forti instabilità istituzionali.

Tuttavia, ancora oggi, questa sfaccettatura del criterio politico assume un particolare rilievo nelle procedure di allargamento, considerando il fatto che tutti gli Stati attualmente candidati o potenziali candidati hanno una composizione etnica quantomeno variegata.

ii) Criterio economico

Il criterio economico di Copenaghen comporta l’obbligo da parte dello Stato candidato di avere un’economia di mercato funzionante e capace di reggersi nella struttura economica dell’Unione, sia dal punto di vista della concorrenza che del mercato interno.

Per quanto riguarda le specifiche del criterio economico, Agenda 2000 stabilisce alcuni parametri di riferimento quali:

- un’economia di mercato basata su un equilibrio tra domanda ed offerta in un libero mercato;
- prezzi e commercio liberalizzati;
- l’assenza di barriere all’entrata e all’uscita;
- un ordinamento giuridico in grado di recepire la normativa europea che regola il diritto di proprietà ed il sistema contrattuale;
- il possesso di un capitale umano ed economico (energia, telecomunicazioni, trasporti, etc.) in grado di sostenere le pressioni del sistema economico europeo.

Questo è il criterio in cui è più evidente e fondamentale la partecipazione delle istituzioni europee. Infatti, in molti casi, queste ultime hanno fatto tutto il possibile per velocizzare la

³² <http://wwwdata.unibg.it/dati/corsi/5956/18933-dispensa%20finale.pdf>

transizione economica e per creare le condizioni necessarie ad un'efficace integrazione degli Stati candidati con il mercato interno europeo.³³

Bisogna inoltre considerare che la stabilità economica è ormai un elemento cardine non solo per la candidatura, ma anche per l'appartenenza all'Unione Europea. La partecipazione al mercato comune ha infatti determinato l'introduzione di un quadro normativo complesso, non solo sul piano economico, ma anche sul piano istituzionale.

In particolare i nuovi Stati membri conseguono il raggiungimento dei "criteri di convergenza" solo adeguando preventivamente le proprie strutture economiche. Un passaggio che spesso non risulta di facile attuazione. A titolo esaustivo si specifica che i criteri di convergenza impongono di:

- mantenere almeno per un anno un tasso di inflazione non superiore al 1,5% rispetto a quello dei tre paesi che hanno conseguito i tassi nazionali più bassi dell'area euro;
- mantenere il disavanzo sotto il 3% e il debito sotto il 60%;
- partecipare al "meccanismo di cambio" per almeno due anni, senza incorrere in svalutazioni;
- mantenere un tasso di interesse a lungo termine non superiore ai due punti percentuali dei tassi di interesse dei tre paesi dell'area euro con i migliori risultati.

iii) Criterio dell'"acquis"

L'ultimo criterio di recepimento è rappresentato dal criterio dell'acquis comunitario che consiste nella capacità degli Stati candidati di sottostare a tutti gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea. Tale criterio trova origine nella Conferenza dell'Aia del 1969, quando vennero valutate le richieste di adesione di Regno Unito, Danimarca, Irlanda e Norvegia.

La concordanza con l'acquis comunitario rappresenta la conseguenza logica del rispetto dei criteri di tipo politico ed economico. Infatti, uno stato di diritto effettivo e un'economia di mercato efficiente sono le condizioni indispensabili per ottenere e sostenere il ruolo di "membership" europea.

Proprio per questo motivo, il terzo criterio è quello più difficile da rispettare, perché richiede allo Stato candidato un notevole sforzo di adattamento. Negli ultimi anni, infatti, l'Europa si è evoluta politicamente, giuridicamente ed economicamente. In questo senso il rispetto di tale principio comporta la necessità che i paesi candidati siano in grado di

³³ <https://www.dea.univr.it/documenti/OccorrenzaIns/matdid/matdid806115.pdf>

“modellare il proprio sistema attraverso forme di recepimento automatico e di adeguamento costante”.³⁴

Senza peraltro considerare il diritto derivato europeo che i paesi candidati devono integrare nel proprio ordinamento giuridico, nonché il fatto che la Commissione europea, proprio per superare queste difficoltà, prevede risorse finanziarie destinate al recepimento dell'acquis.³⁵

Infine, il rispetto dell'acquis comporta non solo il recepimento del diritto derivato europeo, ma anche degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia e delle prassi consolidate delle istituzioni europee.

4) Processo di adesione all'Unione Europea da parte del Kosovo – Stato di avanzamento delle trattative

Il processo di adesione del Kosovo all'Unione Europea è un'operazione ancora distante da un effettivo compimento. Allo stato attuale, infatti, il Kosovo si trova ancora ad essere semplicemente un “candidato potenziale”, pur avendo trattato con l'Unione Europea, già a partire dal 2008, a seguito dell'auto proclamazione d'indipendenza.

Di seguito, si riportano in forma riassuntiva i momenti principali che hanno delineato fino ad oggi il rapporto tra l'Unione Europea e il Kosovo:

- 2007, il Kosovo beneficia dello strumento di assistenza preadesione (IPA);
- 2008, a seguito della dichiarazione di indipendenza, ha inizio la missione EULEX, il cui mandato è stato recentemente prorogato fino a giugno 2021;
- 2009, la Commissione europea pubblica la comunicazione "Kosovo – Realizzare al sua prospettiva europea";
- 2010, la Corte internazionale di Giustizia emette il parere in relazione alla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo;
- 2011, ha inizio un dialogo tra Serbia e Kosovo, a seguito dell'intervento dell'Assemblea delle Nazioni Unite;
- 2012, l'Europa avvia la negoziazione per la liberalizzazione dei visti kosovari e la Commissione europea stabilisce la procedure per l'ottenimento; inoltre la stessa Commissione promuove il primo confronto con il Kosovo in merito alla compatibilità con il principio dello stato di diritto e supervisiona i primi negoziati tra Kosovo e Serbia;

³⁴ <https://www.dea.univr.it/documenti/OccorrenzaIns/matdid/matdid806115.pdf>

³⁵ <http://www.data.unibg.it/dati/corsi/5956/18933-dispensa%20finale.pdf>

- 2014, viene siglato a Bruxelles l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione tra Kosovo e Unione Europea;
- 2016, entra in vigore l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione tra il Kosovo e l'Unione Europea;
- 2018, la Commissione europea dichiara che il Kosovo soddisfa tutti i criteri in sospeso per l'ottenimento della "liberalizzazione dei visti", tuttavia la procedura viene sospesa dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo;
- 2020, la Commissione europea rivede la metodologia di allargamento, prevedendo linee guida più dinamiche e performanti; nel mese di maggio si tiene il summit tra Unione Europea e Balcani occidentali, ed infine la Commissione europea propone un piano economico e di investimenti per sostenere e avvicinare i Balcani occidentali all'Europa.

A partire dal 2007, l'Unione Europea ha previsto la creazione dello "Strumento di Preadesione" (IPA), che va a sostituire tutte le forme di finanziamento e di aiuto economico a favore dei paesi candidati o candidati potenziali, tra cui il Kosovo.

Il Kosovo infatti beneficia di questo strumento finanziario dal 2007 e, nel primo periodo dal 2007 al 2013, usufruisce di due misure sulle cinque previste dall'Europa. In particolare riceve finanziamenti finalizzati a supportare e rafforzare le istituzioni nella fase di transizione e a incentivare la cooperazione transfrontaliera, sia con gli Stati membri dell'Unione europea, sia con gli altri Stati candidati o potenziali candidati.³⁶

Nel periodo dal 2014 al 2020, entra in funzione un altro "Strumento di Preadesione" (IPA II), creato in maniera coordinata con tutti gli Stati candidati e candidati potenziali, che fissa nuovi parametri di riferimento focalizzati soprattutto sull'aspetto strategico della procedura (Commissione europea, decisione C(2014)5772 del 20 agosto 2014).

L'aspetto strategico viene sviluppato attraverso due tipologie di documenti: da una parte i documenti di strategia nazionale che indicano la pianificazione dei singoli paesi, e dall'altra il documento strategico multinazionale che analizza gli obiettivi principali per arrivare ad un'efficace cooperazione, sia a livello regionale che territoriale.³⁷

L'IPA II si prefigge lo scopo di finanziare aree predefinite, ricollegabili agli obiettivi della strategia di allargamento, cercando di attuare una trasformazione per settori che renda il paese beneficiario sempre più vicino agli standard richiesti dall'Unione Europea.

³⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/ipa/

³⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en

Per quanto riguarda specificatamente il caso del Kosovo, l'IPA II prevede lo stanziamento di 602,1 milioni di euro, da utilizzare per lo sviluppo dei seguenti settori:

- democrazia e governance;
- stato di diritto e diritti fondamentali;
- energia;
- competitività e innovazione;
- istruzione, occupazione e politiche sociali;
- agricoltura e sviluppo rurale;
- cooperazione regionale e territoriale.³⁸

Nel 2018 la Commissione europea apporta ulteriori cambiamenti all'IPA II, attraverso l'Allegato della decisione di esecuzione che modifica la decisione C(2014)5772 del 20 agosto 2014, adottando il documento di strategia indicativo per il Kosovo per il periodo 2014-2020.

Si prevede anche che l'Europa continui a sostenere finanziariamente l'allargamento ai Balcani occidentali per il periodo 2021-2027 attraverso IPA III,³⁹ che proroga ed amplia lo strumento di assistenza preadesione con lo stanziamento di circa 14,5 miliardi per il periodo di riferimento.

Dal 2008, contestualmente alla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo, la missione EULEX coadiuva le autorità kosovare nello svolgimento delle principali funzioni istituzionali. La fine della missione inizialmente fissata per il 2012, nel corso degli anni viene prorogata più volte sino all'ultima del giugno 2020, che ha ulteriormente spostato il termine a giugno 2021. Nel 2018, la missione ha visto comunque una modifica dei termini del mandato operativo che hanno stabilito un graduale passaggio di funzioni da EULEX alle istituzioni kosovare (per maggiori dettagli si rinvia a quanto precedentemente esposto nel paragrafo a) del capitolo 2).

Nel 2009, sulla base della "Strategia di allargamento 2009", attraverso la comunicazione "Kosovo - Realizzare la sua prospettiva europea", la Commissione europea promuoveva il processo di "liberalizzazione dei visti" per i cittadini kosovari e poneva le basi per l'avvio di un accordo commerciale tra le parti. Inoltre, nella stessa comunicazione, si sollecitava un dialogo politico più efficace e costante tra Kosovo e l'Unione Europea, e si proponeva un

³⁸ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo_en

³⁹ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/03/19/instrument-for-pre-accession-assistance-ipa-iii-council-agrees-its-position/>

ampliamento dell'assistenza finanziaria, condizionato al raggiungimento dei parametri fissati dalle politiche di allargamento.

Nel 2010 la Corte internazionale di Giustizia si pronunciava sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo, stabilendo la non violazione del diritto internazionale e della risoluzione 1244 del 1999 (vedasi il paragrafo d) del capitolo 1).

La posizione della Corte incrinava ulteriormente i rapporti tra Kosovo e Serbia, obbligando l'ONU ad intervenire con una risoluzione, finalizzata a dare un nuovo impulso ai negoziati tra Belgrado e Pristina (vedasi il para e del capitolo 1).

Nel 2011, sulla base della risoluzione del 2010, iniziavano i negoziati tra Serbia e Kosovo, sotto l'egida dell'Assemblea delle Nazioni Unite.

All'inizio del 2012, l'Europa avviava la negoziazione con il Kosovo per la liberalizzazione dei visti, sulla base della quale nei mesi successivi venivano schedate le diverse fasi della procedura, attraverso la stesura di una "tabella di marcia".⁴⁰⁴¹

Inoltre, la Commissione europea dava avvio nel mese di maggio al dialogo strutturato con il Kosovo sullo stato di diritto e nei mesi successivi divulgava lo studio di fattibilità per la stesura di un Accordo di Stabilizzazione e Associazione tra Kosovo e Unione Europea. Sul finire dell'anno 2012, iniziavano anche i negoziati tra il Kosovo e la Serbia, condotti sotto la supervisione dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Unione europea, Catherine Ashton.

Sulla base dello studio di fattibilità condotto nel 2012 e dei successivi negoziati intercorsi tra Unione Europea e Kosovo, nel 2014 viene quindi siglato a Bruxelles l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione tra Kosovo e Unione Europea, che entrerà in vigore solo nel 2016 (vedasi paragrafo e) capitolo 1).

Nel 2018, a seguito del monitoraggio costante effettuato dall'Europa sul rispetto della tabella di marcia stabilita nel 2012, la Commissione europea dichiarava che il Kosovo soddisfa tutti i parametri richiesti e propone la "liberalizzazione dei visti" kosovari. Infatti, la relazione del maggio 2016 confermava che il Kosovo aveva realizzato tutte le condizioni imposte e, in particolar modo, la demarcazione delle frontiere con il Montenegro e la "casistica nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione".⁴²

Tuttavia, la decisione sulla proposta della Commissione è ancora in attesa di una conferma definitiva da parte del Parlamento europeo e del Consiglio europeo.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/kosovo_en

⁴¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_4562

⁴² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_4562

Con particolare riguardo agli accadimenti del 2018, è opportuno soffermarsi su alcuni episodi particolari che, pur non facendo parte del processo di adesione del Kosovo all'Unione Europea in senso tecnico-giuridico, hanno segnato profondamente i rapporti tra le due parti in causa, influenzando tutti i rapporti politico-istituzionali degli anni successivi.

Il 6 novembre 2018, il Kosovo decideva l'imposizione di dazi doganali al 10% nei confronti della Serbia e della Bosnia, a causa della campagna messa in atto da Belgrado contro la sua dichiarazione d'indipendenza: campagna che aveva indotto molti paesi della comunità internazionale a revocare il riconoscimento d'indipendenza precedentemente accordato.

Inoltre, a distanza di due settimane, i dazi venivano innalzati sino al 100% a causa della mancata ammissione all'INTERPOL non concessa dall'Unione Europea, riconducibile, secondo il Kosovo, alle spinte contrarie esercitate dalla Serbia.

L'imposizione dei dazi non solo bloccava tutte le attività di negoziazione tra Pristina e Belgrado, ma provocava la dura e sentita reazione del responsabile della politica estera dell'Unione Europea, Federica Mogherini. Tale intervento, seppure del tutto giustificato, spingeva il Kosovo ad allontanarsi dall'Unione Europea.

All'inizio del 2020, la Commissione europea rivedeva quindi la metodologia di allargamento del processo di adesione, cercando di stabilire criteri più semplici e ponendo una particolare attenzione al rispetto dello "stato di diritto".⁴³

La nuova metodologia, sottotitolata come "una credibile prospettiva europea per i Balcani occidentali", persegue quattro obiettivi principali: credibilità, prevedibilità, dinamismo e direzione politica.

Il 6 maggio 2020 si è tenuto un vertice tra l'Unione Europea e i Balcani occidentali. Il vertice ha visto la presenza da una parte dei capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione Europea, dall'altra dei leader dei sei Stati balcanici candidati o potenziali candidati, Albania, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro, Repubblica di Macedonia del Nord e Kosovo.

Al termine delle trattative l'Unione Europea ha adottato la Dichiarazione di Zagabria, che è stata sottoscritta da tutti gli Stati dei Balcani occidentali.

La Dichiarazione prevede alcuni punti principali, tra cui:

- prospettiva europea, attraverso la quale tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno confermato il loro intento e il loro sostegno allo sviluppo della prospettiva europea in tutti i Balcani occidentali in ambito politico, istituzionale, economico e

⁴³ <https://www.eunews.it/2020/02/05/commissione-ue-processo-adesione-semplificando-piu-attenzione-allo-diritto/125929>

sociale. D'altro canto, gli Stati dei Balcani occidentali hanno ribadito la loro volontà politica di aderire all'Unione Europea attraverso l'impegno di un adeguamento dei propri ordinamenti agli standard europei e lo sviluppo di una stabile cooperazione regionale reciproca;

- lotta al COVID 19, avvalendosi di uno stanziamento da parte dell'Unione Europea di 3,3 miliardi di euro per supportare tutto il sistema sanitario dei Balcani occidentali e quindi attuare un piano coordinato di gestione degli appalti e dei contratti relativi ai dispositivi di protezione e, infine, svolgendo una capillare attività informativa a favore di tutta la popolazione locale;
- programmazione e pianificazione a livello economico e sociale, non solo in relazione al raggiungimento dei criteri richiesti per l'adesione, ma anche per fronteggiare la crisi economica scaturita dalla pandemia COVID 19;
- cooperazione regionale e territoriale, sia intesa in senso reciproco tra gli Stati balcanici occidentali, sia nei confronti dell'Unione Europea;
- contrasto alla criminalità organizzata, alla corruzione, all'estremismo religioso, ai flussi migratori incontrollati, al traffico di droga e di armi.

Il 6 ottobre 2020, la Commissione europea ha adottato la comunicazione sulla politica di allargamento dell'Unione Europa e il pacchetto allargamento 2020 attraverso il quale ha rivisto la metodologia di allargamento, rendendola più performante.

Le relazioni annuali dei diversi Paesi convergono su alcune problematiche comuni, che ovviamente riguardano anche il Kosovo, come il peggioramento della situazione economica causato dalla pandemia COVID (che ha quasi azzerato tutti i miglioramenti degli ultimi anni) e un'inefficace lotta contro tutte le tipologie di fattispecie criminose.⁴⁴

Inoltre, contestualmente alla comunicazione e al pacchetto allargamento, è stato presentato un programma di sostegno finanziario del valore complessivo di 9 miliardi di euro, approvato con il vertice di Sofia del 10 novembre 2020.

Il piano pone le basi per la creazione di un mercato regionale comune, di un'agenda verde per i Balcani occidentali e di strutture socio-istituzionali in grado di accogliere e gestire gli eventuali investimenti pubblici e privati. Il vertice di Sofia ha previsto la possibilità di stanziare fino a 20 miliardi di euro per i sette anni successivi.⁴⁵

⁴⁴ <https://www.eastjournal.net/archives/111148>

⁴⁵ <http://www.euroconsulting.be/2020/11/10/vertice-dei-balcani-occidentali-a-sofia-adozione-di-importanti-iniziative-per-rafforzare-la-cooperazione-regionale-e-stimolare-la-ripresa-socioeconomica-e-la-convergenza-verso-lue/>

Anche il biennio 2019/2020, è stato caratterizzato da problematiche nazionali che hanno avuto ripercussioni sui rapporti tra Unione Europea e Kosovo, e che risultano sicuramente degne di nota ai fini dello studio in esame.

In particolare, il 6 ottobre 2019 si sono tenute le ultime elezioni in Kosovo e, dopo quattro mesi di negoziati, è stata finalmente stabilita la composizione del governo. I due partiti che hanno ottenuto la maggioranza dei voti espressi (Vetevendosje -VV, Autodeterminazione e Lega Democratica del Kosovo LDK) sono riusciti a individuare il nuovo primo ministro nella persona di Albin Kurti.

Si trattava di una novità assoluta, in quanto il partito nazionale di sinistra non era mai riuscito ad accedere al governo. Tuttavia il governo Kurti ha avuto vita breve, infatti, in piena pandemia COVID, è stato sfiduciato il 25 marzo.

In data 3 giugno 2020 si è insediato il nuovo governo con a capo Avdullah Hoti, economista moderato che, tre giorni dopo il suo insediamento, ha rimosso le barriere commerciali imposte alla Serbia e alla Bosnia ed i relativi dazi doganali e tutte le misure di reciprocità, al fine di porre le basi per una ripresa dei negoziati con la Serbia, anche sotto le pressanti richieste dell'Unione Europea e degli Stati Uniti.⁴⁶⁴⁷

Infine, il 24 giugno 2020, l'ufficio del procuratore speciale del Kosovo Special Chambers (KSC) ha messo in stato di accusa il presidente Hashim Thaci e l'ex presidente Kadri Veseli, per crimini di guerra e contro l'umanità.

Il 5 novembre scorso, il presidente Thaci si è dimesso, subito dopo aver ricevuto la conferma delle accuse promosse dalle Kosovo Special Chambers. Contestualmente, è stato "arrestato e trasferito nel centro di detenzione del Tribunale dell'Aia.

5) Verifica della corrispondenza ai criteri di Copenaghen – Analisi dei singoli criteri rapportati alla situazione attuale in Kosovo, con particolare riferimento al primo criterio (criterio politico)

Come già evidenziato nei capitoli precedenti, i criteri di Copenaghen trovano un'applicazione graduale nel processo di adesione da parte degli Stati candidati.

Infatti, per poter accedere alla qualifica di "Stato candidato" e dare inizio a negoziati più concreti, è necessario soddisfare quantomeno il criterio politico, che rappresenta il primo dei criteri di Copenaghen.

⁴⁶ <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/06/03/kosovo-ufficialmente-un-governo/>

⁴⁷ <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/06/07/kosovo-rimossi-dazi-sui-beni-serbi-apertura-dialogo/>

Per quanto riguarda la posizione del Kosovo, quest'ultimo rientra tra i paesi dei Balcani occidentali con i quali da più lungo tempo l'Unione Europea sta negoziando, attraverso comunicazioni, accordi, dichiarazioni, finanziamenti, vertici e incontri, l'allargamento e la richiesta di adesione alla stessa.

Come già sottolineato nei paragrafi precedenti, i Balcani occidentali si dividono tra candidati (Serbia, Montenegro, Albania e Macedonia del nord) e candidati potenziali (Bosnia-Erzegovina e Kosovo).

I candidati potenziali stanno ancora cercando di adeguare le proprie istituzioni agli standard europei per soddisfare i criteri politici di Copenaghen e così passare allo stadio successivo di "candidato".

Per quanto premesso, di seguito si procederà ad una breve analisi della corrispondenza tra l'attuale contesto istituzionale e politico del Kosovo e il criterio politico di Copenaghen. L'analisi trova il suo principale fondamento nelle informazioni fornite dalla Commissione europea attraverso il report Kosovo 2020, datato 6 ottobre 2020.⁴⁸

a) Stabilità istituzionale

Il periodo 2019-2020 è stato caratterizzato da una forte instabilità a livello istituzionale che ha provocato elezioni anticipate, cambi di governo e governi provvisori. Infatti, come già descritto nei paragrafi precedenti, conseguentemente alle dimissioni del primo ministro Ramush Haradinaj nel luglio 2019, furono fissate delle elezioni anticipate per l'ottobre 2019.

Le elezioni dell'ottobre 2019 vedevano la vittoria di Albin Kurti, che si insediava con il proprio governo nel dicembre 2019, ma durava in carica soltanto due mesi a causa di una mozione di sfiducia promossa dai membri di coalizione in disaccordo.

Dopo un periodo di stallo dovuto a questioni di legittimità sorte in relazione alle procedure costituzionali di formazione di un nuovo governo, il 3 giugno 2020 si insediava un nuovo governo guidato dal primo ministro Avdullah Hoti.

Inoltre, fatti recentissimi hanno poi provocato un'ulteriore scossa alla stabilità istituzionale del Kosovo. Il presidente Thaci, infatti, messo in stato di accusa il 24 giugno 2020, dalle Kosovo Special Chambers (KSC) per crimini di guerra e contro l'umanità, ha ricevuto la conferma delle accuse promosse, e il 6 novembre 2020, contestualmente alla

⁴⁸ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/kosovo_report_2020.pdf

presentazione delle proprie dimissioni, è stato “arrestato e trasferito nel centro di detenzione del Tribunale dell’Aia.”⁴⁹

Per concludere, in relazione al periodo di riferimento 2019-2020, da una parte per l’instabilità politica e dall’altra per la necessità di far fronte all’emergenza sanitaria ancora in atto, il Kosovo non è stato sinora in grado di raggiungere gli obiettivi richiesti e prefissati dall’Unione Europea.

b) Livelli di democrazia

La valutazione dei livelli di democrazia viene effettuata sulla base di diversi elementi quali:

- Il funzionamento dell’Assemblea parlamentare;
- l’attività di governo, sia a livello centrale che locale, ma anche dal punto di vista della società civile;
- il regolare funzionamento del sistema elettorale;
- l’attività della pubblica amministrazione.

L’Assemblea parlamentare del Kosovo ha dimostrato di non essere in grado di utilizzare la “piattaforma parlamentare” come luogo di dialogo costruttivo, e non è stata capace di migliorare le sue performance come richiesto dall’Europa.

Tuttavia si auspica che il governo neo insediato di Hoti possa dare nuovo impulso alle procedure di organizzazione e funzionamento dell’Assemblea, mirando ad un suo miglioramento ed aggiornamento complessivo.

L’instabilità politica e la pandemia COVID hanno impedito al governo kosovaro di compiere passi in avanti nell’attuazione degli impegni europei e nell’accordo ASA. L’unica nota positiva da segnalare, già inserita nei paragrafi precedenti, è la rimozione dei dazi doganali nell’aprile 2020 e le misure di reciprocità commerciale nel giugno 2020. Anche in relazione all’attività di governo, si auspica che l’attuale primo ministro Hoti sia in grado di riattivare i processi migliorativi.

Per quanto riguarda la gestione governativa a livello locale, si registrano alcuni miglioramenti nella capacità di erogare servizi al cittadino. Ma al contempo lo Stato centrale non garantisce una parità di trattamento alle entità locali, né sul piano dei trasferimenti di risorse umane, né su quello degli stanziamenti economico-finanziari. Sarebbe infatti necessario riformare le competenze e i finanziamenti attribuiti dal governo centrale, in un’ottica di razionalizzazione delle procedure.

⁴⁹ <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/11/06/kosovo-ex-presidente-thaci-arrestato-trasferito-allaia/>

Per quanto attiene allo sviluppo della società civile, questa ha registrato sempre continui miglioramenti che sono stati promossi dalle autorità governative centrali.

Le ultime elezioni legislative del 2019 sono state gestite correttamente e hanno garantito dei buoni livelli di trasparenza. Tuttavia, si sono registrati fenomeni di pressione politica, anche attraverso intimidazioni, in particolare nelle zone rurali e isolate.

Il sistema elettorale del Kosovo dovrà quindi essere ulteriormente implementato per soddisfare i criteri richiesti dall'Unione Europea, soprattutto riguardo alle attività di campagna politica e al sistema di finanziamento ai partiti.

Per concludere, il settore della pubblica amministrazione è stato implementato e migliorato, attraverso l'introduzione di nuove regole, sia per la trasparenza dell'attività amministrativa, sia per la gestione degli appalti pubblici.

La riforma della pubblica amministrazione kosovara, caldeggiata dall'Unione Europea, dovrà pertanto garantire una maggiore corrispondenza del settore con i parametri europei.

c) Stato di diritto

L'analisi dello sviluppo dello stato di diritto si concentra sulle seguenti tematiche:

- magistratura, sistema giudiziario e sistema carcerario;
- lotta alla corruzione, alla criminalità organizzata e al terrorismo/estremismo, adesione a EUROPOL e prevenzione dei reati di tortura/maltrattamenti;
- sviluppo di tutti gli istituti di tutela dei diritti legati alla libertà di espressione, di riunione e associazione, di proprietà, di non discriminazione tra uomini e donne, ma anche dei diritti dei bambini, dei disabili, degli omosessuali, nonché dei diritti processuali e della protezione dei dati personali.

Il sistema giudiziario subisce ancora molte influenze ed ingerenze politiche. La giustizia viene amministrata in maniera lenta ed inefficiente, pur basandosi su strutture create sia dalla comunità internazionale (tramite UNMIK), sia dall'Unione Europea (tramite EULEX).

Viceversa, il sistema carcerario rispetta sia le regole minime standard delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti, sia le regole penitenziarie europee.

In ambito di lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, si nota un mancato progresso da parte delle istituzioni kosovare, riguardo alla gestione di entrambi i settori. Soprattutto la materia della lotta alla corruzione è un tema particolarmente caro all'Unione Europea e che desta molte preoccupazioni, poiché non si sono registrati progressi nelle

attività d'indagine, né per ciò che riguarda la confisca dei beni né per l'istituzione di appositi dipartimenti dedicati.

Si spera che l'accordo di collaborazione con EUROPOL (luglio 2020) permetta una partnership tra Kosovo ed Unione Europea, in grado di affrontare nel migliore dei modi la lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo/estremismo. L'accordo stabilisce un piano di azione comune, soprattutto per la riabilitazione e il reinserimento dei combattenti terroristi stranieri, fissandone gli obiettivi per il 2021:

- adottare un protocollo di stoccaggio, distruzione e manipolazione delle droghe;
- implementare i piani di riabilitazione e reinserimento del sistema carcerario;
- istituire un Centro di valutazione delle minacce terroristiche e un sistema di classificazione del rischio;
- rendere operativo il Centro nazionale per la gestione delle frontiere, per rafforzare la cooperazione territoriale e regionale anche in materia di migrazione.

Viceversa, per quanto riguarda i sistemi di prevenzione della tortura e dei maltrattamenti, i risultati kosovari possono ritenersi soddisfacenti.

Per concludere, si procede con l'analisi dello sviluppo di tutti gli istituti di tutela dei diritti legati alla libertà di espressione, di riunione e associazione, di proprietà, di non discriminazione tra uomini e donne, ma anche dei diritti dei bambini, dei disabili, degli omosessuali, nonché dei diritti processuali e della protezione dei dati personali.

Per quanto riguarda la libertà di espressione il Kosovo può contare su un pluralismo mediatico articolato e pluralista, in linea con gli standard europei. Tuttavia, restano ancora dei forti dubbi da parte dell'Unione Europea, in merito alla capacità di garantire appieno questo diritto, sia a causa delle campagne diffamatorie contro gli oppositori e delle frequenti minacce subite dai giornalisti, sia per la scarsa attuazione delle richieste europee formulate nelle precedenti relazioni.

La libertà di riunione e associazione è un diritto rispetto al quale i livelli di attuazione e garanzia richiesti dall'Unione sono tendenzialmente soddisfatti, così come nel caso della tutela del diritto di proprietà. Tuttavia la gestione dei contenziosi in quest'ultimo ambito è caratterizzata dalla presenza di numerose ingerenze politiche.

In questo senso l'Unione Europea auspica che nel futuro prossimo sia possibile rivedere la normativa di settore al fine di rendere la tutela del diritto di proprietà più performante.

Per quanto riguarda la tutela dalla discriminazione tra uomini e donne, la tutela dei minori, dei disabili e degli omosessuali, si evidenzia che il Kosovo ha stabilito delle

regolamentazioni adeguate agli standard europei ed internazionali, ma sul piano applicativo della normativa si riscontrano grosse lacune e notevoli ritardi.

La legge kosovara sulla protezione dei dati personali è in linea con il regolamento europeo in materia, così come la tutela dei diritti processuali, che offre garanzie di partecipazione, rappresentanza, traduzione, informazione, patrocinio gratuito, etc.

d) Rispetto dei diritti umani

Il quadro istituzionale e giuridico kosovaro garantisce una protezione dei diritti umani in linea con i livelli richiesti dalla comunità internazionale e dall'Unione Europea.

Però anche in questo caso, si evidenzia una discrepanza tra la tutela teorica e quella sostanziale. Infatti, l'attuazione della tutela in oggetto è spesso influenzata e compromessa da scarse dotazioni di risorse umane e finanziarie, la cui modalità di utilizzo vengono spesso influenzate dagli stessi donatori.

Il coordinamento della gestione degli istituti legati alla tutela dei diritti umani e delle minoranze, sia a livello centrale che locale, deve essere implementato al fine di poter raggiungere gli obiettivi europei.

In questo senso, dal 2021, il Kosovo si impegna a:

- valutare, modificare ed implementare il sistema di tutela dei diritti umani, anche rafforzando il ruolo degli agenti anti-discriminazione presenti nei ministeri e nei comuni;
- provvedere attraverso una precisa strategia programmata, all'adozione di provvedimenti inclusivi delle comunità rom e ashkali;
- provvedere all'adozione di una normativa in materia di tutela del patrimonio culturale e di libertà religiosa.

e) Tutela delle minoranze

Nell'ambito della tutela delle minoranze, il Kosovo può contare su un quadro istituzionale e giuridico di riferimento assolutamente adeguato alle necessità del territorio, nonché su un sistema di pianificazione e programmazione della materia adeguato.

Tuttavia, si riscontrano ancora moltissime problematiche legate al mancato coordinamento tra il livello centrale e quello locale, che determinano delle difficoltà nell'attuazione efficace della legislazione in materia.

Sarebbe inoltre auspicabile che l'Ufficio per gli Affari Comunitari (OCA) e l'Ufficio Consultivo per il buon governo, riuscissero a coordinare le rispettive attività e, quindi, a staccarsi finalmente da orientamenti dettati solo dai rispettivi programmi operativi e dai rispettivi donatori.

Il Kosovo dovrà compiere ancora molti sforzi per raggiungere una reale tutela delle minoranze e un'effettiva società multietnica pacificata.

Questi includono la creazione di un ambiente sicuro, soprattutto nelle aree in cui vivono i rimpatriati, che garantisca l'accesso a proprietà, documentazione personale, diritti linguistici e disposizioni adeguate per l'istruzione, l'occupazione e il benessere sociale.

6) Opzioni e loro valutazioni sotto il profilo politico, economico e della sicurezza internazionale

Sulla base di quanto esposto, l'adesione del Kosovo all'Unione Europea comporterà un processo ancora piuttosto lungo e di non semplice soluzione. Risulta infatti indispensabile che il Kosovo raggiunga gradualmente una buona solidità politica ed economica, anche per garantire adeguati requisiti di sicurezza internazionale. Tutto ciò potrà avvenire solo se il Kosovo, con l'aiuto dei paesi europei e in particolare dell'Italia, riuscirà ad allontanare da sé lo spettro di uno Stato fallito, in balia di conflitti interetnici, della criminalità e del terrorismo, prevenendo così le pericolose derive che ne potrebbero scaturire per la pace e la stabilità europea. Si prospettano pertanto tempi di realizzazione ancora lunghi, inevitabilmente collegati al destino di tutta la regione balcanica.

Le problematiche che caratterizzano il contesto istituzionale, politico ed economico del Kosovo sono appunto molteplici, per questo l'Unione Europea dovrà concedere non solo un supporto di ordine temporale, ma soprattutto di tipo economico che, ovviamente, condiziona anche l'esito di tutto il processo politico.⁵⁰

Tra l'altro si deve tener presente che la dichiarazione d'indipendenza del Kosovo sinora non ha mai ricevuto un'avvallo unanime da parte della comunità internazionale.

Come già esposto nei paragrafi precedenti, anche se il Kosovo ritiene la propria indipendenza un fatto assodato dal 2008 e confermato dal parere della Corte internazionale di Giustizia del 2010, ad oggi soltanto 100 su 193 paesi delle Nazioni Unite riconoscono l'indipendenza kosovara.⁵¹ E la prospettiva si aggrava ulteriormente, considerando che nella stessa Unione Europea ci sono ben 5 paesi "non-recognizers"

⁵⁰ <https://www.linkiesta.it/2020/07/serbia-kosovo-negoziato-bruxelles/>

⁵¹ <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2019/09/26/serbia-stati-riconoscono-kosovo-balceni-onu/>

(Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia, Spagna), che di fatto e di diritto impediscono una gestione unitaria delle politiche di allargamento europeo dei Balcani e del Kosovo in particolare.⁵²

Il problema del riconoscimento dell'indipendenza passerà attraverso la risoluzione di tutte le altre problematiche politiche, economiche ed europee, ma soprattutto attraverso la fattiva collaborazione da parte della Serbia, che in questo senso, dovrà cercare di appianare le antiche discordie, anche per ottenere, a sua volta, l'ammissione all'Europa.. Sempre sul piano internazionale, è da sottolineare che sin dalla risoluzione 1244 del 1999, la presenza degli Stati Uniti nel territorio kosovaro è stata costante e molto influente, sia in maniera ufficiale che ufficioso.

Si deve infatti considerare che oggi è ancora molto attiva la missione NATO – KFOR che fornisce al Kosovo tutta una serie di servizi a livello amministrativo e di sicurezza ma anche un costante flusso di finanziamenti diretti ed indiretti. Inoltre le relazioni tra Stati Uniti e Kosovo risultano molto strette e dirette e trovano riscontro anche in rapporti economici costituiti principalmente da finanziamenti privati.⁵³

L'interesse degli Stati Uniti è da leggersi collegato soprattutto al mantenimento di un avamposto nei Balcani, come posizione strategica nello storico braccio di ferro con la Russia, anche in considerazione dei più recenti attriti sorti con l'Unione Europea, soprattutto durante la presidenza Trump. Quest'ultimo, infatti, anche in linea con gli obiettivi stabiliti con il "Piano del secolo" per il Medio Oriente (accordo internazionale firmato all'inizio del 2020 con Israele), ha cercato di rafforzare i rapporti con il Kosovo e di porsi come intermediario nelle trattative con la Serbia, al fine di garantirsi una presenza nei Balcani e per opporsi più efficacemente alle spinte di riaggregazione della Russia nei confronti dei paesi già appartenenti al Patto di Varsavia.

Attraverso la nomina del diplomatico Richard Grenell, quale inviato speciale per il dialogo tra Kosovo e Serbia (nuova figura istituzionale, creata ad hoc per la situazione), ha promosso un intenso rapporto negoziale tra le parti, scalzando l'Unione Europea nella sua funzione intermediatrice. Tuttavia, l'attività negoziale e d'intermediazione targata USA ha subito una brusca battuta d'arresto con la messa in stato di accusa e l'arresto del presidente Thaci da parte delle KSC, fatti avvenuti soltanto qualche giorno prima dell'incontro già programmato alla Casa Bianca tra Thaci e Vucic.

⁵² <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/03/11/la-reazione-del-kosovo-alla-minaccia-del-ritiro-degli-usa/>

⁵³ https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2015/04/14/kosovo-presentato-rapporto-su-eulex-serve-profonda-riforma_a5470536-55e8-4795-a588-136b26b1ead5.html

Inoltre, la mancata conferma di Trump alle ultime elezioni presidenziali potrebbe forse determinare un rallentamento degli interventi americani nel rapporto tra Kosovo e Serbia.

D'altro canto la politica estera degli Stati Uniti, a prescindere dal partito cui appartiene il Presidente, mantiene sempre una certa continuità, coerenza e stabilità nelle relazioni internazionali, pertanto difficilmente l'interesse per l'avamposto kosovaro verrà meno. Sarà quindi interessante capire cosa deciderà in merito la nuova amministrazione americana, anche e soprattutto per quanto riguarda le relazioni con l'Unione Europea. Vi è comunque la possibilità che il nuovo Presidente, viste le difficoltà incontrate sinora, decida di cedere il passo a quest'ultima nella funzione di intermediazione tra Kosovo e Serbia.

E' da notare che le pressioni internazionali non vengono esercitate esclusivamente dagli Stati Uniti, ma un ruolo importante lo giocano anche altri paesi come la Russia, la Turchia e la Cina, tutti in grado d'influenzare in vari modi e più o meno intensamente i rapporti all'interno dei Balcani.

Per quanto riguarda la Russia, antica antagonista degli Stati Uniti e quindi ancora legata a vecchie dinamiche di contrapposizione, ha cercato di "rimettere piede" all'interno della regione dei Balcani ed ha dimostrato di aver mantenuto un certo legame con alcuni paesi dell'ex Jugoslavia.

Infatti, sin dall'originaria dichiarazione d'indipendenza del Kosovo, la Russia ha cercato di proteggere la Serbia e ne ha condiviso le politiche, prendendo una posizione decisamente contraria al riconoscimento del Kosovo quale Stato libero. Anche negli anni più recenti si è visto come la politica russa abbia influenzato i rapporti tra la Serbia e il Kosovo. È evidente che un'eventuale più forte "presenza" russa all'interno dell'area balcanica, se fosse in qualche modo tollerata dall'Unione Europea, potrebbe avere ripercussioni negative sui rapporti tra la stessa Unione e gli Stati Uniti.

La storia e la strategia geopolitica in generale, infatti, ci hanno sempre insegnato quanto sia difficile mantenere una certa solidità istituzionale e politica, quando ci si trova ad occupare la scomoda posizione di "cuscinetto".

Per quanto riguarda la Turchia è evidente il suo tentativo di "riconquistare il suo antico ruolo imperiale"⁵⁴ in tutti i paesi balcanici (Albania, Kosovo, Macedonia del Nord, Serbia e Bosnia – Erzegovina), pur restando in attesa di una sempre meno probabile adesione.

Tale riconquista si realizza sia attraverso l'utilizzo di strumenti economici (finanziamenti ed investimenti a vario titolo, rapporti commerciali d'importazione ed esportazione) sia

⁵⁴ <https://www.internazionale.it/opinione/zlatko-dizdarevic/2020/02/04/unione-europea-balcani>

attraverso il messaggio culturale e religioso che passa all'interno di tutte le moschee presenti nella regione.

In questo senso, è indispensabile considerare che in Kosovo il 95,6% della popolazione è di fede musulmana, da ciò ne discende che è piuttosto facile per la Turchia garantirsi una costante presenza sul territorio. Se a questo si aggiunge che il Kosovo è “un luogo con un alto livello di rischio in relazione al terrorismo”, si può ipotizzare facilmente che un'eventuale penetrazione turca, potrebbe avere degli effetti presumibilmente negativi sulla sicurezza internazionale, aprendo al terrorismo islamico un'ulteriore porta e base logistica per penetrare in Europa, magari a supporto degli estremisti già residenti di 2^a e 3^a generazione o degli ex-combattenti ISI in rientro nei loro paesi europei.

Infine, anche la Cina, in veste di nuova super potenza, ha degli interessi nei Balcani, soprattutto di natura economica e di tipo speculativo.

Alle problematiche internazionali, si aggiungono quelle di tipo regionale tra gli Stati balcanici, soprattutto nel rapporto con la Serbia.

Quest'ultima, infatti, non ha mai riconosciuto l'indipendenza del Kosovo, ritenendolo ancora una provincia facente parte del proprio territorio. Sin dal periodo bellico, la contrapposizione è stato l'unico elemento a caratterizzare i rapporti tra Belgrado e Pristina. Dopo una serie di episodi alternati, che hanno portato, in qualche caso a tiepide convergenze di opinioni, ma molto più spesso a netti contrasti, oggi si può affermare che il dialogo tra le parti è comunque ripreso.

Sulla base di quanto emerso dagli ultimi incontri, il Kosovo avanza tutta una serie di pretese nei confronti della Serbia, tra cui il riconoscimento dell'indipendenza, la soluzione della questione delle persone scomparse, il pagamento delle riparazioni di guerra e la restituzione dei documenti catastali. Dal canto suo, la Serbia non sembra essere d'accordo sulla validità di tutte le richieste avanzate dal Kosovo.

Tuttavia si spera che il futuro possa riservarci un finale diverso rispetto a quelli del passato, finale diretto ed orchestrato dall'attività di negoziazione dell'Unione Europea che dovrà riacquistare credibilità agli occhi del Kosovo.

A causa di alcune sue posizioni, Pristina ha infatti perso fiducia nei confronti dell'Europa e delle sue istituzioni. L'opposizione all'ingresso in EUROPOL e la mancata “liberalizzazione dei visti”, hanno portato il Kosovo da una parte ad assumere comportamenti ritorsivi verso la Serbia (imposizione dei dazi doganali al 100%), e dall'altra a congelare per un lungo periodo tutte le negoziazioni con l'Unione.

Inoltre, anche la nomina di Borell (spagnolo), quale Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, e di Lajcak (slovacco), quale Rappresentante speciale dell'Unione Europea per il dialogo tra Belgrado e Pristina, appartenenti entrambi a paesi che hanno negato il riconoscimento al Kosovo come Stato indipendente, hanno minato l'idea di affidabilità dell'Unione stessa.

Nella spaccatura del rapporto tra Kosovo ed Unione Europea, gli Stati Uniti, come già evidenziato in precedenza, si sono inseriti prepotentemente, cercando di stabilizzare i rapporti tra Belgrado e Pristina, anche attraverso soluzioni "limite", come la sponsorizzazione dello "scambio di territori". Infatti, nel corso del 2019, ci sono stati alcuni incontri tra Thaci e Vucic, targati USA, in cui le parti in causa hanno discusso di un'eventuale cessione della Valle di Presheva (Serbia), in cambio del Nord del Kosovo (Kosovo).⁵⁵

Fortunatamente, queste tendenze di frazionamento sono completamente naufragate, sia perché Thaci è stato "messo fuori gioco" grazie all'accusa promossa dalle KSC, sia perché l'Unione Europea vi si contrappone fortemente.

Una "cessione di territori" minerebbe ancor di più la fragile stabilità dei Balcani e, laddove trovasse l'approvazione europea, rappresenterebbe un pericoloso precedente per tutte le tendenze secessioniste presenti nell'Unione (si pensi alla questione dei paesi baschi, della Catalogna, di Cipro del Nord, etc).

L'Europa dovrà impegnarsi a trovare delle soluzioni concrete per arrivare ad una stabilizzazione non solo dei rapporti tra Kosovo e Serbia, ma anche della difficile situazione interna kosovara.⁵⁶

Ai fini di un'efficace risoluzione delle problematiche, si potrebbe pensare di concludere velocemente la procedura di "liberalizzazione dei visti" (già annunciata nell'ultima relazione della Commissione europea), liberando il Kosovo da questo stato di confinamento europeo, dato che ancora oggi è l'unico paese a non aver ancora ottenuto il "via libera".

Sarebbe inoltre auspicabile che le relazioni di "buon vicinato" tra Belgrado e Pristina, trovassero fondamento sia in accordi di natura economica, sia in accordi di natura sociale/religiosa (si era pensato infatti di garantire una sorta di autonomia a tutte le chiese serbo ortodosse presenti in Kosovo).

Tuttavia la prima strategia che l'Unione Europea deve mettere in campo, per consentire un proprio allargamento nei Balcani ed in particolare in Kosovo, dovrebbe essere quella di

⁵⁵ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/kosovo-cade-il-governo-piena-crisi-coronavirus-e-geopolitica-25560>

⁵⁶ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/kosovo-serbia-la-fine-del-dialogo-come-lo-conosciamo-26662>

assumere una posizione forte ed unanime rispetto all'argomento, cercando di appianare le divergenze tra i vari Stati membri.

D'altro canto, come risulta evidente dall'esame della relazione della Commissione europea sugli sviluppi del Kosovo nel processo di adesione, le istituzioni kosovare non hanno ancora raggiunto gli standard europei richiesti. Infatti, analizzando tutti i cinque parametri del criterio politico, risulta evidente che il Kosovo non è ancora riuscito a garantire una piena stabilità istituzionale, degli adeguati livelli di democrazia e un sufficiente rispetto dello stato di diritto, della tutela dei diritti umani e della tutela delle minoranze.⁵⁷

La speranza è che la rinnovata partecipazione alle negoziazioni con l'Unione Europea e con la Serbia sproni le autorità locali, anche sulla base delle linee programmatiche stabilite dalla relazione della Commissione e dagli incontri di vertice effettuati, ad adeguare ed implementare tutti i requisiti comunitari.

Passaggio fondamentale sarà poi vedere, nel prosieguo del processo di adesione, come il Kosovo riuscirà ad affrontare le sfide di sostenibilità economica del mercato europeo. Infatti, nel prossimo futuro, le istituzioni kosovare non solo dovranno raggiungere un livello sufficiente di adeguamento a livello politico, istituzionale, normativo e amministrativo, ma dovranno cercare anche di rendersi autonome rispetto ai finanziamenti europei e internazionali.

Allo stato attuale, il Kosovo infatti versa in una situazione economica di tale arretratezza che non le permette di avere un'economia indipendente dai sussidi esterni.

Nel 2019 il 70% degli aiuti finanziari è stato erogato da parte dell'Unione Europea, rendendo quest'ultima il principale fornitore di assistenza economica, ma anche il principale partner economico.⁵⁸

L'Europa ha stanziato 1,21 miliardi di euro in fondi di assistenza per il periodo 2007-2020. Inoltre, a partire dal 1999, sono stati stanziati 229 milioni di euro, sottoforma di prestiti erogati dalla Banca centrale europea per gli investimenti, e 148,4 milioni di euro di sovvenzioni rientranti nel quadro degli investimenti per i Balcani occidentali, al fine di ottenere investimenti di ritorno per il valore di 1,3 miliardi di euro.

Nel 2019 gli investimenti esteri diretti dell'Unione Europea hanno raggiunto i 158,2 milioni di euro, e sempre nel 2009 il volume degli scambi con l'Europa è stato di 1,4 miliardi di euro.

⁵⁷ <https://www.internazionale.it/opinione/zlatko-dizdarevic/2020/02/04/unione-europea-balcani>

⁵⁸ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near_factograph_kosovo_october_2020.pdf

In particolare, il supporto europeo per gli obiettivi chiave è stato di 562 milioni di euro per il periodo 2014-2020, che sono stati così ripartiti:

- 25% democrazia e governance;
- 14% stato di diritto e diritti fondamentali
- 29% ambiente, clima ed energia;
- 19% competitività, innovazione, agricoltura e sviluppo rurale;
- 13% istruzione, occupazione e politiche sociali.

Inoltre, in risposta alla pandemia COVID-19, sono stati stanziati 68 milioni di euro, provenienti dal programma IPA 2014-2020, per supportare sia le necessità urgenti di tipo sanitario, sia la ripresa economica e sociale. Viceversa, solo per l'attuazione del pacchetto di riattivazione economica, sono stati previsti 100 milioni di euro. Infine i programmi di assistenza per il Kosovo, congiuntamente alla Banca europea per gli investimenti, hanno erogato 1,7 miliardi di euro per la gestione della pandemia.

Sulla base dei dati forniti, è chiaro quanto sia importante per l'Unione Europea portare a termine la procedura di adesione del Kosovo, per non vanificare tutti gli sforzi economici sostenuti dal 1999 ad oggi.

Per concludere, affrontando le problematiche connesse alla sicurezza internazionale, l'Unione Europea dovrà cercare di mantenere una posizione predominante nel dialogo con i Balcani e con il Kosovo, rispetto alle altre potenze mondiali, per evidenti esigenze di maggior sicurezza e nel quadro di una coerente strategia di difesa.⁵⁹

Strategia che trova la sua motivazione nell'ipotesi che un'eventuale mancato allargamento europeo e una conseguente apertura verso paesi più radicalizzati, potrebbe trasformare il Kosovo in una "porta da e verso l'Oriente", determinando instabilità politico – istituzionali anche nell'area nord africana, e quindi favorendo flussi migratori incontrollati.

A ciò si aggiunga il fatto che, se il Kosovo non troverà una collocazione europea, quest'ultimo potrebbe diventare facilmente preda di influenze provenienti dal radicalismo islamico, trasformando quella "porta verso Oriente" in un'ulteriore varco d'ingresso per il terrorismo.

In questo complicato contesto, in cui non sempre le autorità europee si sono dimostrate in grado di sostenere un dialogo efficace con i Balcani, l'Italia dovrebbe continuare ad impegnarsi per il miglioramento del processo d'integrazione europea del Kosovo, anche in considerazione della propria vicinanza geografica nonché dei propri specifici interessi geo-

⁵⁹ <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/la-ue-i-balcani-la-scommessa-dellallargamento/lallargamento-dellue-ai>

strategici che non possono prescindere da una consolidata pacificazione di tutta la regione balcanica.⁶⁰

Infatti, considerando che tale processo è strettamente legato alla stabilizzazione dei rapporti con la Serbia, l'Italia potrebbe giocare un ruolo importante nelle ulteriori fasi di intermediazione, anche perché ha sempre mantenuto buoni rapporti sia con Belgrado che con Pristina.

In Kosovo vi è stata una continua e assidua presenza istituzionale italiana, considerando anche che su 11 missioni NATO-KFOR, ben 7 sono state sotto comando italiano, compreso anche l'ultimo cambio, che ha visto l'alternanza con un altro nostro generale. Si sottolinea infatti come i rapporti dei nostri militari con le autorità locali e con le diverse etnie sono risultati sempre improntati a grande cordialità, intensa collaborazione e massima imparzialità, unanimemente riconosciuti dalle fazioni contrapposte.

7) Conclusioni

L'Unione Europea dovrebbe quindi portare a termine la procedura di allargamento nei Balcani per completare la composizione territoriale dell'Europa, ma anche per definire un confine quantomeno culturale con Asia e Africa e per scongiurare gli effetti negativi di diverse influenze esterne, spesso in conflitto tra loro, come quelle provenienti dalla Russia, dalla Cina, dalla Turchia, dai paesi arabi, ma anche dagli Stati Uniti.

Come si può dedurre dai fatti sopradescritti e dalle precedenti considerazioni, l'allargamento dell'Europa nei Balcani è comunque un processo utile e necessario non solo per garantire la sua stabilità politico-istituzionale, ma anche per mantenere e consolidare il quadro di sicurezza interno ed esterno, faticosamente raggiunto dopo ben due conflitti mondiali.

Riportare nell'alveo di influenza europea tutta l'area balcanica vuol anche dire tracciare una linea di confine e di difesa dei valori europei con l'Oriente e il Nord Africa, prevenendo i flussi incontrollati di masse sempre più grandi di migranti "economici" e quindi il rischio aggiuntivo di penetrazioni di tipo radicale o peggio ancora di stampo terroristico.

Se il Kosovo non entrasse nell'Unione Europea potrebbe infatti diventare l'avamposto di altre potenze straniere, i cui interessi certamente non possono sempre coincidere con quelli europei. Anzi il prevalere di interessi esterni economici e politici in Europa, oltre ad

⁶⁰ <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/la-ue-i-balcani-la-scommessa-dellallargamento/europa-kosovo-il-momento>

instabilità e a conseguenti impoverimenti del nostro mercato, potrebbe innescare rischiose derive politiche e militari, anche considerando che l'allargamento ad est di paesi già appartenenti al Patto di Varsavia vede la forte contrarietà e il crescente desiderio di rivincita della Russia.

Si deve inoltre tener ben presente che i paesi balcanici sono culturalmente e storicamente europei. L'Europa pertanto rappresenta la loro collocazione naturale.

Per ottenere un risultato efficace ed in tempi il più possibile rapidi, l'Unione Europea dovrebbe quindi prendere una decisa iniziativa politica, cercando di operare autonomamente, anche rispetto alle linee della politica americana in quella regione. Per attuarla l'Unione dovrebbe però superare i suoi contrasti interni ed assumere una posizione unanime rispetto al riconoscimento del Kosovo quale Stato indipendente, affrontando anche tutte le altre problematiche emerse nei confronti degli altri Stati balcanici candidati o potenziali candidati. Le problematiche di tutti questi paesi sono infatti strettamente interconnesse tra loro e condizionano l'ingresso di ogni singolo Stato all'interno dell'Unione Europea.

Non si fa riferimento esclusivamente alla questione tra Belgrado e Pristina, la cui risoluzione è stata formalmente posta dalle istituzioni europee come preconditione necessaria all'adesione di entrambe, ma anche a tutte le contrapposizioni esistenti tra gli altri paesi balcanici e all'interno degli stessi.

L'Unione Europea dovrà pertanto essere in grado di attuare delle politiche "di apertura" nei confronti del Kosovo, quale ad esempio la "liberalizzazione dei visti" o l'adesione ad EUROPOL, per dimostrare la volontà di una conclusione positiva del processo di allargamento e per superare le tensioni sorte tra il 2018-2019, raffreddando il sentimento anti-europeo che comunque serpeggia tra la popolazione kosovara.

Dovrà anche cercare di non perdere più il polso delle negoziazioni con le istituzioni kosovare, cercando di mantenere un dialogo sempre aperto e, nello stesso tempo, rafforzare i propri meccanismi di supporto e controllo per seguire, aiutare, incentivare e verificare l'auspicato raggiungimento delle condizioni che consentiranno l'ingresso in Europa del Kosovo e magari, contestualmente, della stessa Serbia.

L'unico modo infatti per riuscire a far entrare il Kosovo in Europa, è quello di rispettare i programmi, l'agenda ed i tempi proposti dall'ultima relazione della Commissione europea e dagli incontri di vertice intercorsi tra il governo kosovaro e l'Unione. I programmi dovranno essere rispettati sia per quanto riguarda la progressione politica, istituzionale, normativa

ed amministrativa richiesta dalle istituzioni europee, sia per quanto riguarda l'erogazione degli aiuti finanziari, senza i quali il Kosovo non potrà arrivare ad alcun risultato positivo. D'altro canto, le istituzioni kosovare dovranno rispettare molto più puntualmente e precisamente la programmazione europea concordata, cercando di implementare il proprio ordinamento giuridico perché possa risultare conforme ai parametri comunitari. Il processo è ancora lungo e complesso, ma la recente ripresa dei negoziati tra l'Unione Europea e il Kosovo fa ben sperare.

Note

1. « *This process has two very separate phases, both of them critical. The first involves stabilising the country, offering humanitarian assistance and disaster relief, rebuilding the infrastructure and jump-starting the economy. The second phase begins after stability has been achieved, and consists of creating self-sustaining political and economic institutions that will ultimately permit competent democratic governance and economic growth* ». FUKUYAMA F., Nation-Building 101, State of the Union, *The Atlantic Monthly*, January/February 2004.
2. CANESTRINI K., Sintesi e commento del testo di Rambouillet, 21 settembre 1999, in <http://www.studiperlapace.it/documentazione/rambsintesi.html>
3. WELLER M., *The Rambouillet Conference on Kosovo*, in *International Affairs*, April 1999, p. 251
4. GLENNON MICHAEL F., *The new interventionism*, in *Foreign Affairs*, May/June 1999, p. 2
5. ROMANO SERGIO, *Il cinquantenario della NATO e la guerra del Kosovo*, in *Affari esteri*, 1999, p. 519
6. *La risoluzione dell'ONU per la pace*, 11 giugno 1999, in <http://www.quipo.it/novecento/risolonu.html>
7. Cfr. MARINA CATENA, *La Missione ONU in Kosovo: mantenere o fare la pace?*, in *La Comunità Internazionale*, Vol. LVI, No. 4, 2001, pag. 592
8. Figura espressamente prevista al par. 10 della risoluzione n.1244.
9. C. BUCCIATI, *Le Nazioni Unite viste da vicino*, Padova, 2006, pp. 103-127
10. "Chronology for Kosovo Albanians in Serbia" Archiviato il 30 luglio 2012 in Internet Archive.. University of Mariland. Retrieved 21 January 2013
11. <https://it.euronews.com/2007/02/21/il-piano-ahtisaari-cosa-prevede>
12. <https://it.euronews.com/2007/02/21/il-piano-ahtisaari-cosa-prevede>
13. *Il Kosovo proclama l'indipendenza*, su corriere.it
14. *Testo della dichiarazione in inglese*, su news.bbc.co.uk.
15. www.dirittointernazionaleincivica.wordpress.com/2017/06/19/la-dichiarazione-di-indipendenza-del-kosovo-e-conforme-al-diritto-internazionale/
16. www.federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, 19 febbraio 2020, ISSN 1826-3534
17. <https://www.balcanicaucaso.org/Dossier/L-accordo-tra-Serbia-e-Kosovo>
18. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1184_it.htm
19. <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-firmato-l-Accordo-di-Stabilizzazione-e-Associazione-con-I-UE>
20. <https://mondointernazionale.com/eulex-kosovo>
21. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/06/08/eulex-kosovo-new-role-for-the-eu-rule-of-law-mission/>
22. Tribunale del Kosovo da istituire all'Aia". *Governo dei Paesi Bassi*. 15 gennaio 2016. Estratto 16 gennaio 2016
23. <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/11/06/kosovo-ex-presidente-thaci-arrestato-trasferito-alla-ia/>
24. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF
25. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF
26. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/>
27. http://publications.europa.eu/resource/cellar/0ae670d2-1ece-4994-b1e3-adda39e1c6de.0013.03/DOC_1
28. Quaderni di Politica Internazionale 11, IL TRATTATO DI LISBONA E LE NUOVE DINAMICHE DELL'UNIONE A SEGUITO DELLA CRISI ECONOMICA, Amb. Rocco Cangelosi (La Sapienza 11 settembre 2014)
29. <http://www.sudineuropa.net/la-strategia-europea-per-l-attuazione-della-carta-dei-diritti-fondamentali.html>
30. <https://www.eurobull.it/dai-criteri-di-copenaghen-alla-nuova-metodologia-tutto-quello-che-c-e-dalang=fr>

31. <https://www.dea.univr.it/documenti/OccorrenzaIns/matdid/matdid806115.pdf>
32. <http://www.data.unibg.it/dati/corsi/5956/18933-dispensa%20finale.pdf>
33. <https://www.dea.univr.it/documenti/OccorrenzaIns/matdid/matdid806115.pdf>
34. <https://www.dea.univr.it/documenti/OccorrenzaIns/matdid/matdid806115.pdf>
35. <http://www.data.unibg.it/dati/corsi/5956/18933-dispensa%20finale.pdf>
36. https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/ipa/
37. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en
38. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/kosovo_en
39. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/03/19/instrument-for-pre-accession-assistance-ipa-iii-council-agrees-its-position/>
40. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/kosovo_en
41. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_4562
42. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_4562
43. <https://www.eunews.it/2020/02/05/commissione-ue-processo-adesione-semplificando-piu-attenzione-allo-diritto/125929>
44. <https://www.eastjournal.net/archives/111148>
45. <http://www.euroconsulting.be/2020/11/10/vertice-dei-balceni-occidentali-a-sofia-adozione-di-importanti-iniziative-per-rafforzare-la-cooperazione-regionale-e-stimolare-la-ripresa-socioeconomica-e-la-convergenza-verso-lue/>
46. <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/06/03/kosovo-ufficialmente-un-governo/>
47. <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/06/07/kosovo-rimossi-dazi-sui-beni-serbi-apertura-dialogo/>
48. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/kosovo_report_2020.pdf
49. <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/11/06/kosovo-ex-presidente-thaci-arrestato-trasferito-allaia/>
50. <https://www.linkiesta.it/2020/07/serbia-kosovo-negoziato-bruxelles/>
51. <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2019/09/26/serbia-stati-riconoscono-kosovo-balceni-onu/>
52. <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/2020/03/11/la-reazione-del-kosovo-alla-minaccia-del-ritiro-degli-usa/>
53. https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2015/04/14/kosovo-presentato-rapporto-su-eulex-serve-profonda-riforma_a5470536-55e8-4795-a588-136b26b1ead5.html
54. <https://www.internazionale.it/opinione/zlatko-dizdarevic/2020/02/04/Unione-europea-balceni>
55. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/kosovo-cade-il-governo-piena-crisi-coronavirus-e-geopolitica-25560>
56. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/kosovo-serbia-la-fine-del-dialogo-come-lo-conosciamo-26662>
57. <https://www.internazionale.it/opinione/zlatko-dizdarevic/2020/02/04/Unione-europea-balceni>
58. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near_factograph_kosovo_october_2020.pdf
59. <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/la-ue-i-balceni-la-scommessa-dell'allargamento/allargamento-dellue-ai>
60. <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/la-ue-i-balceni-la-scommessa-dell'allargamento/europa-kosovo-il-momento>